



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사학위논문

제도와 관념:

APEC과 아시아-태평양 지역관념의 상호작용

2015년 7월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
이 재 현

제도와 관념:

APEC과 아시아-태평양 지역관념의 상호작용

지도교수 신 욱 희

이 논문을 외교학석사학위논문으로 제출함

2015년 6월

서울대학교 대학원

정치외교학과 외교학전공

이 재 현

이재현의 석사학위논문을 인준함

2015년 7월

위 원 장 _____ 전 재 성 _____ (인)

부 위 원 장 _____ 박 종 희 _____ (인)

위 원 _____ 신 욱 희 _____ (인)

국문초록

동아시아에서 복수의 제도와 지역개념이 공존하고 때로는 충돌 또는 경쟁하고 있는 오늘날, 제도와 관념의 상호작용을 통한 지역형성은 중요한 문제이다. 특히 아시아-태평양 지역은 1990년대 APEC과 ARF등의 기구가 설립되고 오늘날에는 TPP와 같은 경제협력이 지속되고 있다는 점에서 의미를 가진 지역단위이다. 본 논문은 다음과 같은 두 질문을 고찰하였다. 첫째, APEC은 어떤 과정을 통하여 제도로 형성되었으며 어떤 구성원의 관념이 중요하게 작용하였는가? 둘째, APEC 제도 형성 이후 구성원들의 지역관념은 어떻게 변화하였는가?

제도 형성 문제에 대해 본 논문은 냉전기 미국, 호주, 그리고 일본에 의해 발전되고 제안된 아시아-태평양 지역협력의 필요성과 방안에 대한 논의를 분석하였다. APEC 창립의 동력은 호주의 제안이 가장 큰 역할을 하였고, 협의적인 성격과 그 프로그램의 내용은 민간 기구였던 PECC의 디자인과 인적 및 지적 자원을 일부 흡수하고 참조하는 과정에서 형성되었으며, 비형식적인 제도 특성을 세워나가는데 ASEAN 국가들이 제기한 일련의 원칙들이 의미 있는 작용을 하였다.

한편, 1993년 클린턴 행정부는 “신태평양 공동체 계획”을 발표하고 경제영역에서 다자적 접근에 강세를 두며 적극적인 APEC외교를 펼쳤다. 같은 해 우루과이 라운드 타결 이후 APEC의 제도적 목적은 무역 자유화로 선회되었고 1990년대 중반에 APEC내에서 무역 자유화의 구체적 내용과 계획, 시행방식, 자유화와 경제협력의 비중 등에 대한 논쟁이 일어났다. 제도 논쟁의 결과가 도출되는데 ASEAN을 중심으로 한 한국, 일본, 중국 간에 형성되어 있던 경제협력에 대한 관심 및 APEC의 비형식적이고 유연한 제도화에 대한 합의가 유의미하게 작용하였다.

둘째, APEC 제도 형성 이후 구성원들의 지역관념은 어떻게 변화하였는가? APEC의 디자인 형성 과정과 이를 둘러싼 논쟁은 구성국들의 지역관념 변화에 어떠한 영향을 미쳤는가? 지역인식의 측면에서는 제도 초기에 제안국이었으며 모두 선진국인 미국, 호주, 일본뿐만 아니라 지역관념의 수용국인 한국과 말레이시아 모두 서로 다른 이유로 지속과 수용의

결과가 나타났다. 중요한 점은 제도화 초기에는 다자무역협상 타결과 협상 방안 모색, 그리고 1993년부터는 무역 자유화 및 경제협력 의제에 집중하게 된 APEC에서 경험을 통해 제안국과 수용국 모두 아시아-태평양을 서로 다른 의미에서 유용한 지역으로 인식하였다는 것이다.

한국과 말레이시아는 제안국들의 관념을 그대로 받아들이기 보다는 기존 지역인식을 기반으로 지역인식을 확장 및 유지하며 받아들이는 양상을 보였다. 한국은 김영삼 행정부의 신외교 기조 발표를 통해 기존에 집중하고 있던 동북아시아 지역을 넘어 아시아-태평양 지역의 중요성과 경제사안의 외교에 집중할 필요성을 강조했다. 한국에게 APEC의 경험, 즉 1991년 각료회의 개최와 1994년 무역투자위원회 의장국 선정 및 활동은 위와 같은 지역인식을 강화하고 지속시켰다.

말레이시아 또한 기존 중점을 두고 있던 지역의 지평을 확장하는 형태로 아시아-태평양 관념을 수용하였다. 즉 마하티르 총리는 ASEAN과 동아시아에 대한 중점을 기반으로 아시아-태평양은 경제 및 안보 사안의 불확실성에 대응하기 위해 협력이 필요한 지역으로 인식했다. APEC내의 논쟁은 마하티르가 기본적으로 가지고 있었던 역내 국가간 상호이해가 부족한 측면에 대한 인식을 지속시켰고, 이는 말레이시아가 APEC의 제도화 방식에 대하여 일관적으로 보여준 입장으로 방증된다.

제도 디자인의 형성과 이를 둘러싼 논쟁의 결과로 인한 관념의 변화는 극적인 전환이나 새로운 지역관념의 수용으로 보기는 어렵다. 오히려 APEC에 대한 참여와 내부적 논쟁의 경험은 분석의 대상이 되었던 한국과 말레이시아가 본래 인식하고 있었던 각각 동북아시아와 동남아시아 및 동아시아를 기반으로 아시아-태평양 지역의 의미와 협력의 필요성을 받아들이는 형태로 작용했다. 본 논문의 분석으로부터 한국과 말레이시아 각국은 기존의 지역관념을 대체하기보다는 수정 및 확장의 방식으로 해당 지역 제도화의 경험을 인식했다는 결론을 도출할 수 있다.

주요어 : 아시아-태평양, 아시아-태평양 지역주의, APEC, 제도화, 신타평양 공동체, 신외교, 마하티르 모하마드

학 번 : 2013-20197

목차

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 기존연구 검토	4
1) APEC과 아시아-태평양 공동체의 형성	4
2) 동아시아 지역주의와 ‘지역의 사회적 구성’	5
3. 분석틀과 연구방법	6
1) 제도	6
2) 지역관념	8
3) 연구방법	10
4. 논문의 구성	13
II. APEC의 관념적 시원과 제도형성	15
1. 냉전기 아시아-태평양 관념	15
2. APEC의 탄생 및 그 배경	21
3. APEC 형성기의 제도 디자인	24
4. 소결	30
III. 미국의 입장변화, 제도 논쟁, 그리고 APEC의 제도 변화	31
1. 클린턴 행정부의 지역인식 및 구상	31
2. APEC 제도 논쟁과 주요국의 입장 분석	35
1) 시애틀 및 보고르 회의 성과 및 주요 논쟁점	36
2) 주요 회원국 입장 분석	40
3. 지역관념의 반영과 제도 디자인	44
4. 소결	48
IV. 회원국들의 지역관념 변화	50
1. 지역인식 제안국: 미국, 호주, 일본	50
1) 미국	50
2) 호주	51

3) 일본	53
2. 지역인식 수용국: 한국과 말레이시아	54
1) 한국	54
2) 말레이시아	57
3. 소결	65
 V. 결론 및 함의	 66
 참고문헌	 69
Abstract	83

표 목차

<표 1-1> 제도와 관념의 상호작용	11
<표 2-1> PECC와 APEC 디자인 비교	26
<표 2-2> APEC 형성기 (1989-1992)의 제도 디자인	30
<표 3-1> 1994년 보고르 회의 결정사항에 따른 APEC의 제도 디자인	41
<표 3-2> APEC내의 제도 논쟁, 각국의 입장, 그리고 제도화 결과	48

I. 서론

1. 문제제기

동아시아에서는 다양한 범위의 지역개념들이 서로 공존하고 있다. 즉 동남아시아, 동북아시아, 그리고 아시아-태평양 등 서로 중첩되는 지역개념들이 주요국들의 지역협력 기획과 전략을 통하여 정치, 안보, 그리고 경제 영역에서 경합하고 있는 것이다. 아시아-태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation), 동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations), ASEAN지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum), ASEAN+3, 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit), 환태평양동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 등의 지역회의와 기구들을 통하여 미국, 중국, 일본 등의 국가들이 경쟁할 때, 그 저변에서는 '지역으로서의 아시아는 무엇인가'에 대한 상이하며 모순적일 수도 있는 관념들이 경합하고 충돌하고 있는 것이다.

이러한 '아시아의 경합'의 복잡한 동학에서는 각국이 자국의 이익에 부합하는 지역을 구상하고 주변국을 설득하고자 하는 측면이 특히 두드러진다.¹⁾ 즉 미국과 일본은 아시아-태평양, 한국은 동북아시아, 중국은 보다 넓은 범위의 아시아에 관심을 두고 있는 상태인 것이다. 게다가 이러한 현상은 때로 안보와 경제영역이 분절된 형태로, 즉 아시아-태평양의 경우 경제는 APEC, 안보는 ARF가 담당하게 되는 분업의 형태를 띠기도 한다. 경제사안, 특히 무역자유화를 위한 느슨한 다자주의 형태의 아시아-태평양 지역협력은 냉전 종언 이후에 APEC뿐만 아니라 TPP로도 모습을 드러내 오늘날에도 중요한 의미를 가진다. 지리적으로 광대하고 국가간 정치 및

1) 손열은 동아시아 지역주의의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 지역주의의 중층성으로, 서로 조응하는 단일지역개념과 제도가 존재하는 것이 아니라 유동적인 회원국을 가진 다수의 제도가 있다. 둘째, 동아시아에서 완전한 주권국이라고 보기 어려운 북한, 대만, 일본을 포함하고 있는 역내에서 초국가적인 지역을 추구하는 것은 힘겨운 시도이지만 동시에 역내에서 비국가행위자간의 협력의 수준은 상대적으로 높다고 평가하고 있다. 셋째, 경제뿐 아니라 안보 역시 지역주의를 촉발하는 요인이자 영역이었으며 넷째로는 역내국들이 이익과 권력을 추구하기 위하여 다수의 유연한 지역을 동시에 추구하는 양상을 보인다. (손열, “서론: 지역, 지역주의, 동아시아,” in 손열 외, 『동아시아와 지역주의』, (서울: 지식마당, 2006), pp. 22-27.)

경제체제는 물론 문화, 종교, 언어적으로도 유사점을 찾기 힘든 특성을 가지고 있음에도 불구하고 환태평양 무역을 국가들이 조율하고 규제하여 경제공동체를 설립하겠다는 시도는 끊이지 않고 계속되고 있는 것이다.

이러한 맥락에서 냉전 종언 이후 정부간 아시아-태평양 지역협력의 첫 사례였던 APEC은 중요한 의미를 지닌다. 냉전기 아시아-태평양에서는 정부간 지역협력체를 찾아보기 어렵다는 점, ‘태평양의 세기,’ “신타평양공동체” 등 낙관적이고 희망적인 수사가 APEC의 탄생을 장식했다는 점, 개방적 지역주의와 일방적 자유화라는 특수한 형태로 제도화되었다는 점에서 APEC은 새로운 공동체의 형성에 흥미로운 사례가 아닐 수 없다.

물론, 야심찬 구호와 목표설정에도 불구하고 APEC의 실제 무역자유화에 대한 공헌은 의심스럽다는 점에서 이 기구는 아시아-태평양 경제다자주의의 실패 또는 제한된 성공의 사례로 읽힌다. 실제로 호주학자 레이븐힐(John Ravenhill)은 APEC의 성과에 대하여 비관적인 결론을 내렸다. 그 연유는 “근본적으로, APEC 회원국들은 자국의 의무사항이 무엇이고 언제까지 이를 이행해야 하는지를 자국이 결정하도록 되어 있다”²⁾ 즉 APEC은 그 목표사항과 이행기간의 모호함 때문에 회원국들에게 충분한 자유화 유인을 제공하지 않았다는 문제가 있고, 또한 목표사항의 불확정성으로 인해 성과 판단 기준을 세우는 어려움이 있어 APEC으로 인해 유의미한 무역자유화가 발생하였다고 결론내리기 어렵다는 것이다.

한편, APEC의 창립은 1990년대 초반 아시아-태평양 지역협력에 대한 낙관주의와 희망적인 기대를 불러왔다. 부시(George Herbert Walker Bush) 행정부의 국무장관 베이커(James Baker)가 태평양 공동체가 도래하고 있다고 말한 후로³⁾ 호주의 호크(Bob Hawke) 총리는 APEC 설립을 제안했으며, 클린턴(William Clinton) 행정부는 “신타평양공동체”를 만들어 나갈 필요성을 피력하며 APEC을 정상회의로 격상시키는데 성공한다. 1993년 시애틀 정상회의는 유럽의 마하스트리트 조약보다 더 많은 언론의 관심을 끌어 3천여 명의 기자들이 참석하기도 하였다.⁴⁾ 몇 년이 지나고

2) John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 163.

3) James A. Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, (Winter 1991/1992).

싱가포르 외교관 마부바니(Kishore Mahbubani)는 아시아-태평양 협력이 증대되는 세태에 대해 “동양과 서양의 문화적 융합”이 일어나고 있다고 평했다.⁵⁾

경제제도로써 기능에 대해 비관적인 평가를 받았지만 ‘아시아-태평양’이라는 새로운 지역을 국가들 사이에서 시도한 첫 지역다자기구였다는 점에서, 그리고 낙관적인 전망에 힘입어 태평양을 사이에 둔 국가정상간 최초의 회의가 1993년에 개최되고 오늘날까지 매년 지속되고 있다는 점에서 APEC은 국제기구로서 중요한 사례이다.

본 논문은 두 가지 서로 다른 질문을 내포하고 있다. 첫째는 제도의 형성으로서, 그 핵심은 제도의 구체적인 특징이 결정되는데 어떤 국가의 지역인식과 구상이 중요한 영향을 미쳤는지 파악하는데 있다. 즉, ‘누구의 관념이 중요하였는가?’ 둘째는 관념의 변화인데, 제도가 형성된 이후에 구성원들이 얼마만큼 새롭게 형성된 지역을 인식하고 받아들였으며 자국을 일원으로 여기게 되었는지의 문제를 다룬다. 제도 형성의 문제가 시기 및 논리적으로 앞서는데다 제도의 구체적 요소들은 구성원들의 관념 및 제도 논쟁과 밀접하게 맞물려 상호간 변화를 일으켰으므로 두 문제는 함께 다루어질 필요가 있다.

APEC을 통한 아시아-태평양 관념의 변화 문제를 검토하는 것은 국제기구 그리고 국제제도가 단기적으로는 국가들의 행태를 규제하고 변화의 유인을 제공할 뿐만 아니라 장기적으로는 이익, 관념, 그리고 정체성에 영향을 줄 수 있는 가능성을 모색하는 것이다.

따라서 본 논문의 핵심질문은 다음과 같다. 첫째, APEC은 어떤 과정을 통하여 제도로 형성되었으며 어떤 구성원의 관념이 중요하게 작용하였는가? 둘째, APEC 제도 형성 이후 구성원들의 지역관념은 어떻게 변화하였는가?

4) Yoichi Funabashi, *Asia Pacific Fusion: Japan's Role in APEC*, (Washington D.C: Institute for International Economics, 1995). pp. 79.

5) Kishore Mahbubani, "The Pacific Way," *Foreign Affairs*, (1995) pp. 100-111.

2. 기존연구 검토

본 연구는 발견적인(heuristic) 의미를 가질 수 있는 단일사례연구로서, 두 집단의 기존연구를 참조하게 될 것이다. 먼저 아시아-태평양 지역주의 연구에서 APEC과 태평양 공동체의 형성에 대하여 언급하고 있는 학자들의 논의를 검토하고, 제시한 핵심질문의 의미를 고찰할 것이다. 또한 동아시아 지역주의 연구에서 동아시아경제협력체(EAEC: East Asia Economic Caucus)와 ASEAN+3를 국가간 공동체 형성의 관점에서 연구한 작품들을 검토하여 본 연구에 가질 수 있는 함의를 도출할 것이다.

1) APEC과 아시아-태평양 공동체의 형성

먼저 APEC과 아태 공동체 형성의 문제를 다루는 연구로 공동체 형성에 긍정적인 평가를 내린 레이븐힐(2001)과 소사스트로(Hadi Soesastro, 2003)의 작품을 검토한다.

레이븐힐은 호주가 1980년대 후반에 APEC을 제안하였을 때 동아시아 국가들만의 공동체가 형성될 가능성이 실제로 있었지만 아시아-태평양이 1990년대 중반 지역 정체성 형성의 경쟁에서 승리한 것으로 평가하고 있다. 그러나 그에 따르면 같은 시기 APEC의 서구 회원국들이 무역 자유화를 제도 내에서 중점 사안으로 강조하고 아시아 국가들이 가진 합의의 원칙을 무시한 행위는 APEC내 아시아 국가들의 아시아-태평양에 대한 지역인식을 악화시켰다. 게다가 1997년의 아시아 금융 위기는 상황을 더욱 더 악화시켰는데, 서구와 아시아 국가들 사이에 위기의 원인에 대한 시각이 충돌하였을 뿐만 아니라 서구 국가들의 위기에 대한 반응은 아시아 국가들에게 실망을 안겨주었고 제시된 정책 처방들은 기회주의적인 처사로 인식되었다는 것이다.⁶⁾ 결과적으로 금융 위기 이후 APEC은 비판을 받고 국가들의 관심을 잃은 반면, ASEAN+3로 대표되는 동아시아 지역주의가 부상하였다.

6) Ravenhill, 2001, pp. 210-12.

문제는 동아시아 국가들의 지역인식 변화를 설명하기 위하여 제도의 형성 및 이를 둘러싼 논쟁의 효과와 아시아 금융 위기와 같은 사건의 중요성은 구분할 필요가 있다는 점이다. 즉 금융 위기 전후의 역내국들의 지역인식을 연속선상에서 볼 경우, 제도와 사건의 효과가 명확하게 구분되지 않는 문제가 발생한다.

다른 한편, 소사스트로는 APEC의 목적이 공동체 형성에 있으며 그 핵심은 신뢰 구축, 역외국들에게 배타적이지 않은 개방적 지역주의, 회원국간 합의 도출의 과정, 선진국과 개도국간의 협력, 그리고 비공식적인 제도의 특징에 있다고 주장하였다.⁷⁾ 공동체 형성의 결과에 긍정적인 평가를 내리고 있는 그의 논의는 APEC의 비공식적인 제도적 특징만을 사후적인 관점에서 강조하고 있다는 점에서 비판적으로 검토할 필요가 있다.

정리하면, 아시아 금융 위기 이전을 다루고자 하는 본 연구는 제도와 사건의 효과가 중첩되는 경험적 문제를 피할 수 있을 뿐만 아니라 실제 제도 형성기의 첨예한 논쟁을 APEC과 아시아-태평양 지역관념, 즉 제도와 관념의 상호작용 틀로 조명하여 이론적인 함의 또한 모색할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 동아시아 지역주의와 ‘지역의 사회적 구성’

한편, 본 연구는 동아시아 지역주의에서 ‘지역의 사회적 구성’ 문제를 다루는 기존연구와 밀접한 연관을 가진다. 국내의 몇 학자들은 한국을 비롯한 미국, 중국, 일본의 지역인식과 지역구상을 냉전기와 탈냉전기의 연속선상 위에서 조명하는 연구를 진행하였고,⁸⁾ 이 작업이 추후에는 각 국가들의 지역짜기 전략을 ‘매력’과 “연성 권력”의 관점에서 분석한 연구로 발전하였다.⁹⁾ 일국의 지역인식과 구상을 역사적인 지속과 변화의 관점에서 살펴본 이 연구들에 비해 본 연구는 단일기구의 형성과 변화를 통해

7) Hadi Soesastro, "APEC's Overall Goals and Objectives, Evolution, and Current Status," in Richard Feinberg (eds.) *APEC as an Institution*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003) pp. 31-41.

8) 손열 외, 2006.

9) 손열 편, 『매력으로 엮는 동아시아: 지역성의 창조와 서울컨센서스』, (서울: 지식마당, 2007).

각국의 지역인식과 관념이 상호작용하는 역동적인 과정을 시야에 담을 수 있다는 분석적인 장점을 가진다.

또한, ASEAN+3의 형성을 동아시아라는 새로운 정체성의 구성으로 보고 그 관념적 시원을 EAEC에서 찾고 있는 기존의 연구들은¹⁰⁾ EAEC와 APEC이 결합하는 형태로 형성되었다는 점에서 본 연구에 의해 보완될 수 있다. 본 논문의 4장에서 EAEC를 제안한 말레이시아의 동기에 대한 논의가 다루어지게 될 것이다.

3. 분석틀과 연구방법

APEC의 제도화 과정과 그 결과로서 일어난 회원국들의 지역관념 변화를 살펴보기 위하여 한편으로는 제도의 형성과 이에 관한 논쟁, 다른 한편으로는 각국이 가진 지역관념 및 그 변화를 분석할 수 있는 구체적인 틀이 요구된다. 제도와 관념의 상관관계 즉 시간적인 전후관계, 논리적인 연관성, 그리고 발전 과정의 상호작용 등을 분석하기 위하여 필요한 이론적 고찰을 진행한다. 본 연구의 이론적 접근은 제도주의의 세 갈래 중에서도 구성주의적 제도주의와 연관이 가장 깊다.¹¹⁾

1) 제도

국제기구가 제도화되고 변화하는 과정을 살펴보기 위한 틀이 요구되는데, 특히 제도의 특성들이 결정되고 정착될 수 있었던 회의 및 이에 수반된 논쟁과 토의의 과정을 분석에 포함할 필요가 있다.

본 논문에서는 제도의 특징을 파악하고 분석할 수 있는 틀으로 제도 디자인(institutional design)을 사용할 것이다.¹²⁾ 국제관계학에서 제도 디

10) Takashi Terada, "Constructing an 'East Asian' concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3," *The Pacific Review*, Vol. 16. No. 2 (2003); Dirk Nabers, "The Social Construction of International Institutions: the Case of ASEAN+3," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 3. No. 1 (2003).

11) 최영종은 국제관계이론 교과서에서 제도주의의 접근법을 합리적 제도주의, 구성주의적 제도주의, 그리고 역사적 제도주의로 구분하고 있다. (최영종, "국제제도론," in 우철구, 박건영 편. 『현대국제관계이론과 한국』, (서울: 사회평론, 2004), pp. 336-342).

자인 논의는 합리주의적인 입장과 이에 비판적인 입장으로 나누어볼 수 있는데 관념과 제도 디자인의 상호작용을 살펴보고자 하는 본 논문의 성격상 디자인에 대한 합리주의의 입장과는 거리가 있다고 볼 수 있다.¹³⁾

과정과 변화에 친화적인 제도 디자인 분석틀을 개발한 아차야와 존스톤에 의하면 제도 디자인은 “제도를 구성하고 행위자의 선택을 제약하는 방식으로 기능하거나 행위자들이 상호작용하는 사회적 환경의 본질으로 기능할 수도 있는 공식적이고 비공식적인 규칙과 제도적 특징들”로 정의된다. 이에 영향을 미치는 요소들은 협력 문제의 종류, 행위자의 수, 이념과 정체성, 체제 및 하위체제적 권력의 분포, 국내 정치, 역외 제도와 비국가적 행위자, 역사가 있다. 본 논문에서는 지역관념의 영향을 살펴볼게 될 것이다. 한편 제도 디자인의 요소는 회원자격, 사안범위, 규칙, 규범, 그리고 목적의 다섯 가지가 있으며 본 논문에서는 APEC의 구성요소를 분석할 때 이 다섯 요소를 다소 변경하여 다음과 같이 사용할 것이다.

먼저 회원자격(membership)은 해당 기구에 가입할 수 있는 국가의 목록과 수 그리고 가입기준으로서 개방적, 포괄적, 혹은 배타적인지 여부를 의미한다. 본 논문에서는 개방, 포괄, 배타의 여부와 비구성원 국가가 가입할 수 있는 자격을 제시하는 원칙을 포함하는 "가입기준"과 회원국의

12) 제도 디자인은 국제정치학뿐만 아니라 정치학, 경제학 등 다수의 학문분과에서 연구되고 있다. 제도 디자인에 대한 학제적 연구로는 Robert E. Goodin, (eds.) *The Theory of Institutional Design*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998)를 보라. 국제제도의 합리적 디자인에 대한 연구로 Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol. 55, No. 04 (2001)를 보라. 이어 합리주의적 입장에 대하여 비판적인 관점에서 지역국제제도 디자인의 특수성을 분석 및 설명하고자 하는 연구도 있다. Amitav Acharya and Alastair I. Johnston, *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, (Cambridge: Cambridge Univ Press, 2007).

13) 본 논문에서 다루게 될 제도의 관념적 시원 및 논쟁을 통한 관념 변화와 제도 디자인의 합리성 논쟁은 직접적인 연관을 가지고 있다. 합리주의적 입장을 가진 학자들은 “국가와 기타 국제 행위자들은 자신의 이익을 도모하기 위하여 행위하며 공동의 이익을 증진시키기 위하여 합목적적으로 제도를 디자인”한다는 명제를 논의의 첫 가정(conjecture)으로 내세웠고(Koremenos et al, 2001, pp. 781.), 아차야(Amitav Acharya)와 존스톤(Alastair I. Johnston)은 해당 연구가 제도의 합리성문제를 연구의 첫 단계에서 가정해버리는 바람에 행위자들이 제도를 디자인할 때 물질적 이익을 극대화하고자 한다고 암묵적으로 상정하였고 따라서 도덕적 판단, 기존의 믿음(belief)과 같은 관념 변수들이 경험적으로 디자인 형성에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 간과하였다고 지적하였다. (Acharya and Johnston, 2007, pp. 13) 이 문제의식을 받아들여 본 논문의 2장에서는 APEC의 관념적 시원을, 3장에서는 제도 디자인 결정과정을 둘러싼 논쟁을 경험적으로 검토하게 될 것이다.

수와 목록을 말하는 "회원국"의 두 항목을 구분하여 사용할 것이다. 사안 범위(scope)는 기구에서 다룰 수 있는 의제의 폭으로서 좁고 넓거나 회원국에 대해서 간섭적(intrusive) 또는 비간섭적일 수 있다. 규칙(rule)은 성문화되어 공식적으로 규제적인 작용을 하는 것을 말하며 의사결정에 대해서는 만장일치, 합의, 유연한 합의, 다수결 등이 있다. 규범(norm)은 기구의 목적을 이루기 위한 이념 또는 내부적 기대를 의미한다. 마지막으로 목적(mandate)은 기구가 목표하는 바를 지칭한다.¹⁴⁾

2) 지역관념

본 논문에서 지역관념은 보다 구체적인 세 용어로 구분하여 지칭하게 될 것이다.¹⁵⁾ 첫째, 지역관념은 국가들이 기존에 존재하지 않았던 새로운 개념의 국가간 공동체에 대한 인식을 의미할 수 있다. 공동체 관념은 본 논문에서 "지역인식"¹⁶⁾이라는 용어를 사용하여 아시아-태평양¹⁷⁾이 언제 어떠한 계기를 통하여 공동체로 파악되는지를 살펴보게 될 것이다. 지역인식은 오랜 상호작용 및 특정한 계기로 형성, 촉발, 그리고 강화될 수 있으며 정치, 경제 및 안보 영역을 포괄하거나 단일 영역에서만 의미를 가질 수도 있다.

둘째, 아시아-태평양은 지역으로서 인식된 역사가 짧으며 따라서 미

14) Acharya and Johnston, 2007, pp. 15-22.

15) 지역관념, 지역인식, 지역구상 모두 기존논의에서 때로는 중의적으로, 때로는 중첩적으로 쓰이는 용어들이므로 분석 용어로 사용하기 위해 필자가 다듬고자 하였다. 기존 용례로 (손열 외, 2006; 특히 손열, 2006, pp. 11-21)을 참조하라.

16) 동아시아 국가들, 즉 미국, 일본, 중국, 러시아, 한국의 지역인식에 대한 연구로 손열 외, 2006; 손열 편, 2007; 그리고 하영선 편, 『동아시아 공동체: 신화와 현실』, (서울: 동아시아연구원, 2010)를 보라.

17) 본 논문은 아시아-태평양 관념을 지리적인 지역개념, 즉 경계가 비교적 뚜렷하고 오랜 시간의 상호작용을 통하여 문화, 문명, 역사, 언어 등 공통의 요소들을 갖추고 있는 공간 및 공동체 개념이 아닌 특정한 계기와 상호작용을 통해 일정부분 인식되고 일정부분 상상된 '국가간 공동체'로 파악한다. 뚜렷한 경계와 지리적인 형태를 갖추고 국경을 넘어서는 공통분모를 가진 지역개념과는 달리 아직 구체적으로 지리적인 모양새를 갖추지 못하였지만 국가간 협력과 기구의 형성을 촉구할 수 있는 "관념"에 가까운 것이다. "환태평양(Pacific Rim)," "아시아-태평양(Asia-Pacific)," "태평양 연안(Pacific Basin)," "횡태평양(Trans-pacific)" 등 서로 미묘하게 다른 지리적 외연을 가진 유사한 용어들이 동시에, 그리고 때로는 혼용되어 쓰이고 있는 이유가 바로 아직 하나의 지역개념으로 발전되지 못하였기 때문이다.

래에 만들어 나가야 할 공동체로 인식되는 경우가 많은데, 따라서 각 행위자는 “지역구상”을 가지게 되며 그 구체적인 내용은 자국의 정치 및 경제 체제의 특징과 밀접한 연관을 가지고 있다. 즉 자유민주주의 체제를 가진 미국과 호주의 지역구상은 시장경제와 민주주의의 특징을 띠 수 있으며 반면 개발도상국의 지역구상은 경제적 자유화에 대한 기피의 성격을 띠 수 있다.

지역구상은 “인정받는 엘리트간의 공유된 합의에서 그 권위를 도출하는 원인과 결과간의 관계에 대한 믿음”으로 정의되는 인과적 믿음과 깊은 연관을 가진다.¹⁸⁾ APEC이 경제제도이고 아시아-태평양도 경제적 상호작용과 계기를 통해 형성된 부분이 크기 때문에 회원국들의 지역구상은 특정한 종류의 경제활동의 인과에 대한 관념, 즉 시장경제, 무역 자유화 등을 내포하고 있었다. 예를 들어, 무역 자유화를 통해 장기적으로 공동체의 번영을 가져올 수 있다고 하는 믿음은 일정 부분 인과적 믿음의 성격을 가진다고 말할 수 있는 것이다.

셋째, 지역인식과 구상에 기반하여 각 행위자는 구체적인 정책적 입장을 가지게 된다. 즉 미국은 아시아-태평양 내에서 무역 자유화를 추구하며 따라서 APEC을 관세 및 비관세 장벽을 허물기 위한 제도로 구축해 나가기 위한 외교정책과 행태를 보일 수 있다.

다른 한편, 지역관념이 작용하는 방식 역시 세 가지가 있다. 첫째, 행위자의 정보가 불완전하고 선호도가 주어지지 않은 상태에서 미래의 정책 행위에 대한 기대되는 결과를 관념을 통해 도출함으로써 행위의 “로드맵(roadmap)”을 제공할 수 있다. 둘째, 집합적 행위의 문제(collective action problem)에서 균형(equilibrium)을 찾을 수 없거나 다수의 균형상태가 존재할 때 관념은 이상적인 결과를 선택하고 이에 대한 기대치와 전략을 결정할 수 있는 “초점(focal point)”의 역할을 한다. 셋째, 장기간에

18) 골드스타인(Judith Goldstein)과 코헤인(Robert O. Keohane)은 외교정책에 영향을 미칠 수 있는 관념을 “세계관(Worldview),” “원칙적 믿음(Principled Beliefs),” 그리고 “인과적 믿음(Causal Beliefs)”의 세 가지 유형으로 구분하였다. 지역구상은 세 가지 종류의 관념을 모두 내포할 수 있으나 “인과적 믿음”과 가장 깊은 연관을 가진다. Goldstein and Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework," in Judith Goldstein and Robert Owen Keohane, (eds.) Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change, (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 8-10.

결친 관념의 작용은 현존하는 규칙과 규범에 영향을 미치고 결국에는 "제도화(institutionalization)"되어 행위자의 정책선택에 영향을 미칠 수 있다.¹⁹⁾ 본 논문에서 지역관념의 세 가지 작용방식 모두 APEC의 사례에 적용될 수 있으나 지역관념의 제도화는 특히 중요한 의미를 갖는다.

한편, 개별 구성원의 지역관념, 특히 지역구상이 광범위하게 공유될 경우 제도화되어 해당 집단 내의 규범으로 자리 잡게 된다. 규범은 도덕적인 의미는 없으면서도 행태적인 의미는 가질 수 있는데,²⁰⁾ 해당 집단 내에서 적절한 의사소통, 행태, 의사결정이 무엇인지에 대한 내적인 기준으로 작용할 수 있는 것이다.

지역관념을 분석하기 위해서 본 논문에서는 정책결정자의 연설문과 정부의 공식문건을 중심으로 추가적으로 언론기사, 정책연구, 기고문 등을 사용할 것이다.

3) 연구방법

본 논문은 제도와 관념의 상호작용을 분석의 중심에 놓게 될 것이다. 따라서 제도와 관념의 구분은 핵심적인 문제가 된다. 첫째, 실제적 구분으로 현실적으로 두 요소 중 한 가지가 부재할 때는 비교적 용이하게 구분이 가능하다. 예를 들어 냉전기에는 정부간 아시아-태평양 기구나 제도는 존재하지 않았지만 일본과 호주, 그리고 몇 민간 기구에서는 아시아-태평양을 부상하는 지역으로 인식하고 지역협력에 대한 필요성을 강조하고 있었으므로 지역관념은 존재하였다.

19) Goldstein and Keohane, 1993, pp. 13-24.

20) Acharya, *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Asian Regionalism*, (Ithaca: Cornell University Press, 2009), pp. 171-2.

<표 1-2: 제도와 관념의 상호작용>

관념 (Idea)			제도 (Institution) ^d		
지역 관 념 ^a	정책 입장	구체적인 사안에 대한 정책입장	← 사회적 환경 ^c	회원 자격	가입 기준 개방적, 포괄적, 배타적
				회원국	회원국 수와 그 변화
	지역 구상	- 미래에 만들어 나갈 공동체 구상 - 자국의 정치 및 경제 체제와 밀접한 연관 - “인과적 믿음” ^b 의 성격을 띠 수 있음	→ 제도화 ^b	사안 범위	의제의 폭: 협소/방대, 간접적/비간접적
				규칙	의사결정 규칙: 만장일치, 합의, 유연한 합의, 다수결 등
	지역 인식	- 경제 및 안보 영역의 새로운 ‘국가들의 공동체’ 인식 - 오랜 상호작용 및 특정한 계기로 강화 및 촉발됨		규범	기구의 목적을 이루기 위한 이념 또는 내부적 기대
				목적	기구가 목표하는 바

出處: a. 지역관념의 의미와 구분은 손열 외, 2006, 특히 손열, 2006, pp. 11-21을 참조하여 저자 작성.

b. “인과적 믿음”과 관념의 제도화의 의미는 Goldstein and Keohane, 1993, pp. 13-24 참조.

c. 제도가 사회적 환경으로 작용하는 이론적 기반은 Johnston, 2001 참조.

d. 제도 디자인은 Acharya and Johnston, 2007, pp. 15-22에 제시된 제도 디자인을 작성자가 다소 수정하여 작성. 회원자격(membership)을 가입기준과 회원국의 세부항목으로 구분.

반면, APEC이 아시아-태평양 지역의 유일한 정부간 경제회의로 자리 잡은 1989년 이후에는 APEC과 지역관념을 구분하기가 어려워진다. 이때 두 번째로 분석적 구분이 가능하다. 제도 디자인의 틀을 사용하여 파악한 APEC의 규칙, 규범, 그리고 목적과 같은 요소들은 개별국가가 가지는 지역인식, 지역구상과 구체적인 제도 특징들에 대한 선호도와는 구별될 수 있다. 즉 미국이 APEC이 무역 자유화를 추구하기 바라는 지역구상과 실제로 APEC이 지니게 되는 제도 디자인 요소는 구분될 수 있는 것이다.

<표 1-2>는 제도와 관념의 상호작용을 분석하고 조망할 수 있는 틀

이다.²¹⁾ 먼저 본 논문의 첫 번째 핵심질문이 다루는 문제, 즉 관념이 제도에 영향을 미치는 경우에는 특히 앞서 언급한 관념의 제도화가 중요한 의미를 갖는다. 관념은 규칙과 규범에 영향을 미쳐 변화를 일으킬 수 있으며, 제도에 배태(embedded), 즉 제도화되어 관념의 영향이 제도의 작용의 결과로 나타나게 될 수 있다. 이 맥락에서 ‘누구의 관념이 중요한가’ 즉, 제도의 구성원들 중 어떤 국가의 관념이 제도화에 큰 영향을 미치는지에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 본 논문에서는 APEC 설립시기에 주도적이었던 일본과 호주, 1993년 주도적으로 변한 미국, 그리고 집단적으로 공식적 제도화에 대한 기피를 보였던 ASEAN국가들의 지역관념이 APEC의 디자인에 반영되는 과정을 살펴보게 될 것이다.

반대로 두 번째 핵심 질문은 제도에서 관념의 방향을 다룬다. 관념이 제도화된 이후에는 규칙과 규범의 형태로 회원국들의 관념에 영향을 미칠 수 있게 된다. 즉 “관념이 제도의 디자인에 영향을 미치고 나면 가입국들, 그리고 제도에 의해 이익을 충족 받는 이들의 유인(incentive)에 반영”되어²²⁾ 단기적인 행태의 변화를 가져올 뿐만 아니라, 장기적으로는 구성원간 상호작용과 의사소통을 통해 각자의 관념이 변화하게 될 수 있는 “사회적 환경”으로 작용할 수 있다.²³⁾

한편, 웬트(Alexander Wendt)는 구조적 맥락, 체계 수준의 과정, 그리고 전략적 실천의 기제를 통해 집단 정체성(collective identity)이 형성될 수 있다고 주장하였는데, 이 중 체계 수준의 과정은 언급할 의미가 있다.²⁴⁾ 첫째 과정은 국가간 증대하는 상호의존성으로서, 무역이나 자본의 흐름과 같은 상호작용의 ‘밀도’가 증가하거나 외부의 공격적인 성향을 가진 국가나 환경문제와 같은 “공동의 타자(common Other)”를 발견함으로써

21) 관념과 제도의 상호작용은 궁극적으로는 행위자와 구조간의 상호작용이 발현된 결과로 볼 수 있다. 국제관계이론에서 행위자-구조 문제를 다룬 연구로 Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (1987)를 참조하라.

22) Goldstein and Keohane, 1993, pp. 20.

23) Alastair I. Johnston, "Treating International Institutions as Social Environments," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 4 (2001).

24) Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 02 (1994), pp. 386-391.

서 국가들은 일방적인 정책을 통한 이익추구를 해당하는 국가 집단의 미래와 연관시키고자하는 유인에 반응하게 된다.

지역관념은 타자의 번영에 대한 “긍정적 인지(positive identification)”를 포함할 수 있는데, 아시아-태평양의 경우 상호의존성의 증대가 지역관념 형성 및 변화와 밀접한 연관을 가진다.

지역관념을 분석하는 대상은 두 집단의 국가들로서, 그 첫째는 냉전기 아시아-태평양 지역협력의 필요성과 방안에 대한 논의를 발전시킨 미국, 호주, 그리고 일본 즉 관념의 제안국들이다. 둘째로 관념을 수용한 나머지 APEC 구성원들 중에서도 아시아-태평양 협력 및 APEC외교에 적극적으로었던 한국, 그리고 지속적으로 APEC 제도화에 대한 우려와 비판을 표명했던 말레이시아의 사례에 집중하여 살펴보게 될 것이다.

4. 논문의 구성

본 논문은 제도와 관념의 상호작용의 방향과 시점을 고려하여 구성되었다. 제도형성 문제가 2장과 3장에 걸쳐 배치되어 있다면 관념 변화의 주제는 4장에서 본격적으로 다루게 된다. 먼저 2장에서는 APEC의 냉전적 시원과 설립된 후 첫 4년 형성기 동안의 제도 디자인을 살펴볼 것이다. 1절과 2절에서는 APEC이 지역인식 및 구상의 공백상태에서 형성된 것이 아니며 냉전기 호주와 일본, 그리고 다수의 민간 기구를 통하여 논의 및 발전되고 있던 아시아-태평양 지역관념이 제도 디자인에 밀접한 영향을 미쳤음을 주장할 것이다. 3절에서는 1989년부터 1992년까지의 제도적 변화를 분석하면서 ASEAN 국가들의 지역관념이 제출되고 제도화에 반영된 과정을 서술하게 될 것이다. 마지막으로 4절에서는 EAEC와 APEC의 경쟁 동학 중에서도 상호 지역관념의 제출을 촉발한 측면을 간략히 분석하게 될 것이다.

3장에서는 1993년 이후 약 2년간 겪은 제도의 변화를 둘러싼 회원국간 제도 논쟁과 그 결과를 다룬다. 미국이 입장을 선회하여 APEC에 적극적인 외교를 펼친 배경과 그 지역인식 및 구상을 분석하고, 그 영향으로 무역 자유화라는 의제로 APEC이 제도화 방향이 구체화되었다고 주장하게

될 것이다. 1993년과 이듬해의 회의에서는 무역 자유화 및 경제협력 사안에 대한 국가들의 서로 다른 입장이 드러나고 논쟁이 벌어졌는데, 논쟁의 대상이 된 핵심사안, 각국의 기본적인 입장, 그리고 제도화 결과를 살펴보고 APEC내의 의사결정 방식에 대한 규범이 제도 디자인 결정에 어떤 영향을 미쳤는지 분석할 것이다. 일부 구성원들, 특히 아시아 국가들 사이에 존재하였던 다수의 의제들에 대한 합의와 제도 내 규범이 제도 결정에 유의미한 결과를 도출하게 된 핵심 요소였다고 주장하게 될 것이다.

4장은 1990년 초 및 중반에 걸쳐 형성된 제도 디자인과 이를 둘러싼 논쟁이 각국의 지역관념이 변화하는데 어떠한 영향을 미쳤는지 검토할 것이다. 제안국인 미국, 호주, 그리고 일본의 경우 지역관념이 유지되거나 강화되는 수용국인 한국과 말레이시아는 서로 다른 양상과 정도로 지역관념이 유지되고 강화되는 모습을 서술하게 될 것이다.

마지막으로 5장에서는 요약과 결론, 그리고 함의를 서술할 것이다.

II. APEC의 관념적 시원과 제도형성

아시아-태평양 지역협력에 대한 국가들의 관심은 호주 주최로 열린 1989년 첫 APEC 장관회의로 결실을 맺게 된다. 그러나 아시아-태평양 지역협력에 대한 관심 및 구체적인 방안, 그리고 구체적으로 APEC의 제도 특성들은 공백상태에서 새롭게 창조된 것이 아니었다. APEC의 형성은 냉전기 민간 기구들과 일본 및 호주정부의 아시아-태평양 협력에 대한 관심 및 지속적인 연구와 논쟁의 결과물을 배경으로 하고 있었으며, 따라서 APEC 형성기 제도 디자인의 시원은 냉전기 아시아-태평양 관념에서 찾아야 한다.

1. 냉전기 아시아-태평양 관념

2차 세계대전 이후 태평양 지역을 효과적으로 관리하고자 하였던 미국은 역내 주요 국가들과 체결한 조약과 협정에 기반한 “샌프란시스코 체제(San Francisco System)”를 중심으로 냉전기 아시아-태평양 정치 및 경제관계의 안정성을 유지하였다. 이 체제는 정치와 경제 영역이 통합된 것으로서 미국과 안보동맹을 맺은 국가들, 특히 일본을 중요한 축으로 하며, 대상국의 미국 시장에 대한 무역 접근성을 유지하면서 대상국에 미군을 주둔시키거나 미국과의 우호적인 관계를 지속시키는 다수의 양자관계에 기반하고 있었다.²⁵⁾ 냉전기 아시아-태평양 지역협력에 대한 관심은 역내 소수의 국가들과 민간 기구에 의해 샌프란시스코 체제를 우회하여 협력방안 연구 및 토의를 위한 비공식 및 비정부 기구의 형태로 나타났다. 지역협력의 가능성에 대한 논쟁과 연구 과정 및 결과는 아시아-태평양이

25) 칼더(Kent Calder)는 마치 바퀴살(hub-and-spokes)과 같은 형태를 하고 있는 미국의 아시아-태평양 주요 국가들과의 동맹관계 및 양자관계에 기반한 비대칭적인 안보-경제 통합 체제인 “샌프란시스코체제”가 냉전기뿐 아니라 탈냉전기의 일부까지 지속성을 보여주고 있다고 말한다. Kent Calder, "Securing Security through Prosperity: the San Francisco System in Comparative Perspective," *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 1 (2004) pp. 138-145. 미국 국무부의 극동담당국(Bureau of Far Eastern Affairs)이 1966년에 동아시아태평양담당국(Bureau of East Asian and Pacific Affairs)으로 개명되었다는 사실은 시사적이다.

하나의 지역으로 의미를 가질 수 있는 상호작용의 경험으로 작용하였으며, 이는 APEC의 형성에 있어서 관념적인 자원으로 작용하였다.

기존 연구에 따르면 아시아-태평양 지역협력을 위한 국가 및 민간 수준의 노력은 주로 20세기에 들어서서, 특히 전후시기에 이루어졌다. 한편 한 학자는 1925년 호놀룰루에서 창립된 비정부기구인 태평양관계기관(IPR: Institute of Pacific Relations)을 아시아-태평양 지역주의 구상에 중요한 역할을 한 사례로 들고 있다. 이 기구의 공식적 목적은 “태평양 주민들간 상호 관계의 개선을 염두에 두고 그들의 상태(condition)를 연구하고자 하는 것”이었고, 전직 총리, 외교부 장관, 외교관, 고위 관료뿐만 아니라 언론, 학계, 그리고 기업계에서도 다양한 출신의 참가자들이 개인자격으로 참석한 비공식기구였다.²⁶⁾ 전후시기에는 다수의 민간 기구에서 협력의 필요성과 적절한 제도적 형태에 대한 논의와 토론이 이루어졌다. 비정부기구로는 태평양무역개발회의(PAFTAD: Pacific Trade and Development Conference), 태평양경제협력회의(PBEC: Pacific Basin Economic Council), 태평양경제협력회의(PECC: Pacific Economic Cooperation Council)가 있었다. 냉전기 아시아-태평양 지역기구들과 그들이 발전시킨 지역관념을 분석하여 그 특성을 밝히고 다음 절에서 냉전 종결 후 APEC의 탄생과 제도화와의 연관성을 살펴보고자 한다.

전후 아시아-태평양 경제협력에 대한 논의 및 구상의 토의와 논쟁에서 중요한 역할을 한 이로 일본 히토츠바시 대학의 고지마 기요시(小島清) 교수가 있다. 그는 1965년에 태평양자유무역지대(Pacific Free Trade Area) 구상을 발표하였으며, 자유무역에 대한 비판과 우려가 제기되자 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)와 유사한 형태인 태평양무역개발기구(OPTAD: Organization for Pacific Trade and Development)를 설립할 것을 주장하기도 했다. 코지마 교수의 구상이 처음 제시되고 3년 후 1968년에 PAFTAD가 비공식적인 학술회의로 설립되었다. 이 기구에서는 아시아-태

26) 태평양관계기관에는 호주, 캐나다, 중국, 영국, 하와이, 일본, 한국, 뉴질랜드, 필리핀, 그리고 미국본국의 개인들과 대표단이 참가하였다. Lawrence T. Woods, *Asia-Pacific Diplomacy: Nongovernmental Organizations and International Relations*, (Vancouver: UBC Press, 1993). pp. 29-40; pp. 30 재인용.

평양 지역의 경제학자들이 12~18개월마다 모여 역내 국가들의 경제정책을 논하였는데, 무역정책의 발전에도 논의가 할애되었다.

한편, PBEC는 1967년 첫 개최된 일본, 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 기업가들의 회의였다. 공식적인 정부의 입장이나 정책의 변화보다 기업가들 사이의 협력방안 모색을 그 목적으로 하였다. 개도국을 제외하고 선진 경제국들만을 포함한 이유는 선진경제들 간의 협력이 보다 용이했기 때문이다. 또한 당시에 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community)가 발전하고 있었던 유럽과는 상이한 성격을 가진 아시아-태평양에서는 보다 느슨한 형태의 협력이 적합한 것으로 인식되었다.²⁷⁾ 이 시기 지역으로서 아시아-태평양의 가능성에 대한 낙관적인 평가가 두드러지는데, PBEC의 한 관계자는 “잠든 거인이 깨어 생명을 되찾고 있었다... 그는 세계에서 결정적인 영향력을 발휘하게 될 것이다”라고 말하였다.²⁸⁾

PBEC는 APEC이 제도화되기 이전부터 기업인간 교류를 증진하는 효과를 가져왔을 뿐만 아니라 추후에 APEC과의 비공식적 연관관계도 갖게 되었다. APEC 정상들은 민간 기업들과의 공식적인 관계를 맺기 위해 1995년 오사카 회의에서 APEC 기업자문회의(ABAC: APEC Business Advisory Council)를 설립하였으며, PBEC와의 공식적인 연관성은 없음에도 불구하고 PBEC의 기업인들이 ABAC에 포함되어 실질적인 연결고리가 생기게 되었다.²⁹⁾

마지막으로 PECC는 1980년대 들어 아태 경제협력에 대한 학계, 기업계, 그리고 정부의 회의를 위하여 설립된 기구다. PAFTAD를 OECD 형태로 발전시키고자 하였던 OPTAD안에 대한 비관적인 시각이 바로 PECC 설립의 배경이었다. 즉 역내의 높은 수준의 정치, 경제, 문화적 다양성에 대한 우려가 1970년대에 지속되었고 지역협력에 대한 접근법을 재고할 필요성이 제기되었던 것이다. 이에 정부간 정책연계기능을 하는 OPTAD의 디자인보다 비공식적, 정책중심적, 그리고 협의적인 기능이 더 적합한 것으로 인식되었다. 일본의 오히라 총리와 호주의 프레이저 총리의 요청으로

27) Esme Marris and Malcom Overland, *History of Pacific Basin Economic Council, 1967 to 1997*, (Wellington: PBEC, 1997), pp. 5-12.

28) Marris and Overland, 1997, pp. 8.

29) Marris and Overland, 1997, pp. 174-175.

개최되게 된 1980년의 첫 회의에서는 증대하는 역내 경제적 상호의존성과 이에 따른 협력의 필요성에 대한 논의가 이루어졌다. 또한 새로운 국가들이 PECC에 참여할 수 있도록 문을 열어놓을 것과 군사 및 안보 문제를 다루지 않을 것이 합의되었다.³⁰⁾

이 시기 학계와 민간 영역에서는 아시아-태평양 지역 협력에 대한 관심이 널리 퍼져있었는데,³¹⁾ PECC 창설을 지원했던 일본과 호주 정부도 흥미를 가지고 있었다. 아시아와 태평양 사이에 위치하여 지역 정체성의 문제에 있어서 비교적 자유로울 수 있었던 일본과 호주는 태평양 지역협력에 적극적이었으며, 이들의 지역외교 전략에는 태평양 지역협력의 주도국으로 자리매김하고자 하는 의도가 있었다. 그러나 태평양 협력에 참여하였던 미국과 ASEAN 등 국가들 모두 아시아-태평양 관념에 동조한 것은 아니었다.

당시 각국의 의견차를 파악할 수 있는 자료로 1980년 1월 일본 오이소에서 열린 일본국제교류센터(JCIE: Japan Center for International Exchange) 개최 아시아 대화(Asian Dialogue)의 회의 자료가 있다.³²⁾ 몇 가지 특기할만한 사항은 다음과 같다. 첫째, 참여한 모든 국가들이 일본의 경제적 약진, 신흥 산업국들의 발전, 그리고 이에 따른 역내 경제적인 상호의존성의 증대 등을 태평양 협력의 계기이자 동력으로 인식하고 있다. 상호이해, 정보공유, 협력 등의 목적을 이루기 위하여 국가적 차원에서 일정한 협력방안이 필요하다는데 광범위한 합의가 존재했음을 알 수 있다.

둘째, 협력영역을 경제 분야로 제한할 것에 대한 합의가 존재했다. 냉전의 국제적 환경 속에서 새로운 동맹의 형성으로 오해받는 것을 우려한 것이다.³³⁾ 셋째, 협력의 구체적인 제도적 형태에는 이견이 존재했다.

30) Woods, 1993, pp. 92-93.

31) 한 예로 일본국제교류센터(Japan Center for International Exchange)에서 준비한 당시의 태평양 공동체에 대한 참고문헌 목록은 60페이지에 달한다. Japan Center for International Exchange, *The Pacific Community Concept: Select Annotated Bibliography*, (Japan Center for International Exchange, 1982).

32) 아시아 대화는 미국, 일본, 한국, 그리고 ASEAN(인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국) 참가자들이 당시 미 의회에 보고서로 제출되어 있던 OPTAD 제안에 대한 각국의 입장을 토론한 회의였다. Japan Center for International Exchange, *The Pacific Community Concept: Views from Eight Nations*, Proceedings at Asian Dialogue at Oiso, Japan, January, 1980.

선진국들은 OECD와 유사한 정보공유 및 협의의 역할을 수행할 제도의 설립을 선호했으며, ASEAN 국가들은 더욱 적극적인 역할을 할 제도를 요구하였다. 인도네시아의 참가자는 “분배적인 접근(distributive approach)”을 선호하여 기술 이전이나 의사결정에서 권력의 분산 등을 주장하기도 하였다.³⁴⁾

넷째, 창설될 공동체에 중국의 포함 문제에는 비관적인 의견이 많았다. 대만 문제가 언급되기도 했고 태평양 공동체의 참가 조건을 시장경제로 정할 경우에 의도치 않게 반공적인 성격을 띠게 될 수 있다는 우려도 있었다. 그러나 경제규모 때문에 장기적으로는 중국을 포함하는 방향으로 가야 한다는 것이 중론이었다.

다섯째, 기타 우려와 비관적인 의견도 있었다. 먼저 ASEAN 국가들은 동남아시아 협력 동력에 태평양 공동체가 방해요소로 작용하기를 원치 않았다. 또한 공동체 내에서 강대국과 개발도상국간 경제적 비대칭 때문에 강대국의 영향력이 강력하게 작동할 것이라는 주장이 있었고, 따라서 공동체 내에서 경제력과 발전수준의 차이를 감안하기 위한 제도적 장치의 필요성 역시 제안되었다.³⁵⁾

1980년대 초 아태관념 및 지역구상에 대하여 특기할 점은, 미국이 비정부 및 정부간 협력을 주도하는 구도가 아니었다는 점이다. 모리슨(Charles Morrison)에 따르면 미국 내 기업계와 학계는 60년대부터 환태평양 협력에 관심을 가져왔으며 특히 70년대 후반부터는 미국과 동아시아 사이의 경제적 연결고리가 강화되면서 보다 관심이 증대되었다. 그러나 국무부는 유보적 입장이었는데 즉 일본과 호주의 지지 및 관심에 대한 반응의 필요성은 느끼고 있었지만 미국이 주도할 필요성은 느끼지 못하고 있었다.³⁶⁾

냉전기 일본과 호주가 지지하고 몇 민간기구의 형태로 현실화된 지

33) Charles Morrison and Anne F. Miyashiro, “Issues in Pan-Pacific Cooperation,” in Japan Center for International Exchange, 1980, pp. 12.

34) Albert Widjaja, “Toward a Pacific Basin Community in the 80s: An Indonesian Perspective”, in Japan Center for International Exchange, 1980, pp. 64-5.

35) Widjaja, 1980, pp. 62-64.

36) Charles E. Morrison, “American Interest in the Pacific Community Concept,” in Japan Center for International Exchange, 1980, pp. 33-41.

역인식 및 구상은 다음과 같은 공통적인 특징을 지닌다. 첫째, 아시아-태평양을 하나의 지역으로 인식하게 되는 계기 중 중요한 것은 아시아 국가들의 경제발전, 그리고 상호의존성의 증대였다. 문화적으로 높은 수준의 다양성과 이질성은 광활한 태평양 연안의 공간을 하나의 지역으로 인식하는데 걸림돌이거나 적어도 해결해야 할 문제였다. 그러나 이러한 이질성과 다양성이 공동체 건립을 더욱 더 매력적으로 보이게 하는 요소로 인식되는 경우도 있었다.

둘째, 아시아-태평양의 범위는 뚜렷하지 않으며 그 경계는 열려있다. 기본적으로 선진국만을 포함하였던 PBEC를 예외로 하면, 나머지 기구와 구상에서 아시아-태평양의 경계는 명확하지 않으며 회원국의 수도 서로 다르다. 지역을 지칭하는 용어도 아시아-태평양(Asia Pacific), 환태평양(Pacific Rim), 태평양 연안(Pacific Basin) 등 다양하다. 이는 아시아-태평양의 경계가 아직 설정되지 않았으며 경제력 증대나 적극적인 참여를 통하여 태평양 연안에 있는 국가가 아시아-태평양 지역에 편입될 수 있음을 의미한다. 경제적 논리는 일부 민간 기구에서 아시아-태평양의 범위를 고려하는데 가장 중요한 기준으로 사용되었다. 언급한 OPTAD 제안에서는 시장경제체제가 범위 설정의 원칙으로 사용되었으며 역설적이게도 대부분의 태평양해의 도서 국가들은 언급한 비정부기구들에 참여하지 못했다.

셋째, 안보영역에 대한 논의는 대체로 기피되었는데 이는 지나치게 광범위한 지역 내에서 안보이익을 조정하기가 어려웠으며, 또한 소련이 태평양 안보협력체를 반공동맹으로 인식할 가능성에 대한 우려가 존재하였기 때문이다.³⁷⁾

넷째, 아시아-태평양 공동체는 정부간 경제기구로 구상되었다. 선호된 제도적 형태는 달랐지만 거의 순수하게 지경학적인 ‘국가들의 공동체’였다. 동일한 맥락에서 아시아-태평양은 미래에 존재하는 공동체이다. 현재 존재하는 공동체는 발생기에 있는 것으로 여겨지며 미래에 함께 만들어 나가야 할 목표이자 대상으로 여겨진다.³⁸⁾

37) Morrison and Miyashiro, 1980, pp. 12.

38) 이와 같은 입장을 표명한 예로 한 학자는 “태평양 지역에서 ‘공동체는’ 하나의 염원(aspiration)이며 아직 현실에 존재하지는 않는다”고 말했다. Sung-joo Han, “Thoughts on the Pacific Community Proposal: A Korean View,” in Japan Center for International Exchange,

주로 호주와 일본 정부의 관심과 지원을 받고 다수의 민간 기구에서 토의와 논쟁을 통하여 유지되었던 아시아-태평양 지역 협력에 대한 관심이 정부간 지역협력기구로 발전하지 못한 이유는 무엇인가?

첫째, 미국의 소극적인 태도를 들 수 있다. 언급하였듯이 일본과 호주의 지역협력에 대한 관심에도 미국은 주도적으로 반응하지 않았다. 둘째, 구조적 요소, 즉 냉전의 이극적 권력분배 상태는 지역협력에 걸림돌이 되었다. 중국의 포함 여부에 대한 불확실성, 그리고 새로운 지역협력체가 반공적인 경제연합으로 인식될 수 있는 위험성이 지역협력체 창설에 방해가 되었던 것이다.³⁹⁾

2. APEC의 탄생 및 그 배경

2절에서는 냉전의 종결과 이로 인한 지역인식 변화, 그리고 APEC의 탄생을 서술하는 것을 목적으로 한다. 냉전기 지경학적, 미래지향적, 그리고 기능주의적 성격의 아시아-태평양 지역관념은 냉전 종결로 민간 영역을 넘어 정부간 협력을 가능케 했다.

냉전기 비교적 소극적인 모습을 보인 미국은 80년대 후반부터 다소 입장이 변화하게 된다. 1986년 시구르(Gaston Sigur) 동아시아태평양 차관보는 한 연설에서 PECC를 언급하며 역내의 협력 움직임에 주목하였으나 국제기구의 창설 전망에 부정적인 입장을 보였다.⁴⁰⁾ 이후 미국은 동아시아 국가들의 보호무역주의 형성 가능성에 대한 우려와 자유화의 필요성에 대하여 한발 나아간 입장을 취하게 된다. 한편으로 이는 냉전시기 동아시아 국가들에 대한 미국의 시장개방 정책의 변화를 의미하기도 하며 또

1980, pp. 48.

39) 레이븐힐은 다음과 같이 정리하고 있다. 정치, 경제, 문화적으로 큰 다양성의 폭이 존재하는데다가 공동의 가치나 정체성이 역사적으로 부재했다. 미국이 아시아-태평양 지역주의에 관심을 없었던 것은 미국과 역내 국가들 사이에 권력 차등(power differential)이 커서 다자적인 접근이 미국의 이익에 부합하지 않았기 때문이다. 또한 냉전시기 지역주의가 동맹의 성격을 띠 수 있기에 기피되었고, 일본 대동아공영권의 역사와 이에 대한 반감이 남아있었다. John Ravenhill, 2001, pp. 47-49.

40) Gaston J. Jr. Sigur, "The Strategic Importance of the Emerging Pacific," Address before a conference cosponsored by the Georgetown University Center for Strategic and International Studies and the Pacific Islands Association, September 29, 1986.

한 미주에서는 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement), 세계적으로는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade) 등 경제적 자유화 정책을 세계적 범위에서 펼치고 있던 미국의 전략과 연관이 깊다.⁴¹⁾

부시 행정부에 이르러 태평양 지역협력에 대한 관심은 증대한다. 아시아-태평양 무역 규모가 1991년 기준으로 3천억 달러로 대서양을 사이에 둔 유럽과의 무역보다 규모가 더 큼에 주목하고 있었으며⁴²⁾ 베이커 장관이 지역제도 구축 제안을 하는 등 정부간 지역협력에 관심을 보였다. 그는 미국의 기구 설립 제안의 목적이 경제적 블록 형성이 아니며 역내 무역과 투자 자유화를 목적으로 하고 있음을 지속적으로 강조했다. 이러한 미국의 지역인식 강화에는 경상수지적자, 특히 대일본 적자의 심각성,⁴³⁾ 그리고 무역 자유화를 추구하기 위한 제도의 필요성이 작용하였다.⁴⁴⁾

부시 행정부의 지역구상은 안보영역에서 냉전시기 양자 및 동맹관계 기반의 체제가 지속되었고, 경제영역에서는 APEC을 이용하고자 하였으나 GATT체제 완성이 우선순위였기에 주도적인 역할을 하지는 않았다.⁴⁵⁾

또한, 미국의 지역구상은 냉전시기 일본 및 호주와는 달리 가치와 규범의 측면이 두드러진다. 즉, 미국에게 시장경제, 민주주의, 그리고 인권은 아시아-태평양 공동체의 기반이 되는 가치이며 따라서 지역구상에는 정치 및 경제적 자유화가 강조된다.⁴⁶⁾

41) 국무장관 솔츠는 1987년 한 연설에서 환태평양에 자리한 국가들이 당시까지 취해왔던 수출 의존적인 발전전략을 재고하고 시장개방에 힘 쓸 필요가 있음을 강조하였다. George P. Shultz, "Meeting the Challenges of Change in the Pacific," Address before Stanford University Cornerstone Centennial Academic Convocation in Stanford, May 14, 1987.

42) Richard H. Solomon, "US Relations With East Asia and the Pacific: A New Era," Statement before the East Asian and Pacific Affairs Subcommittee of the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., May 17, 1991.

43) "우리의 일본과의 무역적자가 1987년의 570억 달러에서 1991년의 423억 달러로 감소하고 같은 기간 동안 대일본 무역이 2배로 늘었지만 현 적자는 지속 불가능할 정도로 높으며 미국의 경제가 강화되면서 더 늘어날 가능성이 있다." Richard H. Solomon, "Pursuing US Objectives In Asia and the Pacific," Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., March 31, 1992.

44) Robert B. Zoellick, "US Relations with Asia and the Pacific: A New Era," Address before the ASEAN Post-Ministerial Conference, Manila, Philippines, July 24, 1992.

45) The White House, *National Security Strategy*, 1990, pp. 12-13, 21-22.

46) James Baker, "The US and Japan: Global Partners In a Pacific Community," Address

미국의 지역인식과 구상이 다소 변화하는 시점에 호주는 1989년에 APEC 장관회의를 제안하였다. 호주가 제안한 APEC 최초구상에서는 미국과 캐나다가 빠져있었고, 냉전기 지역협력에 적극적이었던 일본 역시 역내국들의 우려를 예상하여 APEC의 제안국으로 나서지 않았다. 즉 개도국 출신의 외교관들이 APEC 제안을 강대국의 간섭으로 인식하지 않기 위한 장치였다. 아시자와(Kuniko Ashizawa)에 따르면 역설적이게도 미국이 포함되지 않은 APEC 제안은 국무장관 베이커가 미국이 아시아-태평양 공동체의 회원국이 되어야 한다고 믿게 된 계기가 되었다.⁴⁷⁾

호주 총리 호크의 연설은 이미 아시아-태평양 경제협력의 필요성에 대한 인식이 존재하던 국제적인 환경에서 정부간 회담 및 기구의 필요성을 피력한 것이었다.⁴⁸⁾ 당시 미국과 일본도 유사한 형태의 역내 정부간 협력안을 내놓은 상태였다.

호크는 OECD와 유사한 정보공유 및 정책조정 역할을 수행하는 기구의 필요성을 피력하였다. 그는 우루과이 라운드 협상 타결, 다자협력을 통한 양자무역 증진, 그리고 추가적 협력방안을 모색할 필요성 등을 강조하며 지역협력체 창설을 주장했다.

1980년대 후반까지 지역인식과 구상을 발전시켜 아시아-태평양 협력체를 제안한 미국, 호주, 그리고 일본 중 호주의 APEC 창설제안이 현실화되었다는 점은 시사적이다. 미국은 안보, 경제, 그리고 가치의 모든 측면에서 아시아-태평양을 지역으로 인식하고 있었으나 결정적으로 경제다자주의의 필요성을 절감하지 못했고 역내 반대를 우려하여 주도적인 역할을 꺼렸다. 일본 역시 냉전기 주도적으로 발전시켜온 인식과 구상의 관념적 자원이 풍부하였으나 아시아 국가들의 반대가 쉽게 예상되었다. 호주는 역내국들의 반대에서 비교적 자유로웠으며 냉전기 동안 쌓아온 지역협력을 위한 논의의 성과물을 통해 창설제안국이 되었다.

before the Japan Institute for International Affairs, Tokyo, Japan, November 11, 1991.

47) Kuniko Ashizawa, "Japan, the United States, and Multilateral Institution-Building in the Asia-Pacific: APEC and the ARF," in T. J. Pempel and Ellis S. Krauss, (eds.) *Beyond Bilateralism: US-Japan Relations in the New Asia-Pacific*, (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 258.

48) Bob Hawke, "Regional Co-operation: Challenges for Korea and Australia," January 31, 1989, Korea.

3. APEC 형성기의 제도 디자인

APEC은 미국, 일본, 그리고 호주의 지역관념이 직접적으로 반영되는 형태로 제도화되었는가? 미국과 일본이 반대를 우려하여 물러선 사이, 협력방안 모색을 위한 역내 각료협의체의 형태로 시작된 APEC의 동력과 계기를 호주가 마련하였다면, 제도 디자인 요소에 더욱 중대한 영향을 미친 것은 냉전기 지역협력 방안을 고찰하고 연구한 민간 기구였던 PECC였다.

냉전기 아태관념, 특히 PECC를 통해 결실을 맺은 회의와 연구는 APEC 디자인 요소 형성에 심대한 영향을 미쳤다. 정부간 아시아-태평양 지역협력체가 존재하지 않았던 1980년대에 PECC는 학자, 기업가, 그리고 각료들이 협력방안에 대한 논의를 이끌어 갈 수 있었던 장이었다.

1980년대 PECC에서 지속된 협력의 필요성과 그 구체적인 방안에 대한 논의는 지역관념이 지속적으로 상기되고 따라서 계속 영향을 미칠 수 있는 환경을 제공했다는 점에서 의미가 있다. 한 예로 1980년에 개최된 제 1회 PECC 회의 “태평양 공동체 세미나(Pacific Community Seminar)”의 의제는 네 가지 문제의식을 기반으로 하고 있었다. 첫째, 태평양 공동체 개념의 중요성을 증대시킨 배경은 무엇인가? 둘째, 실질적인 협력의 영역과 어려움은 무엇인가? 셋째, 어떤 국가들이 어떠한 형식이나 방식으로 참가하고자 하는가? 넷째, 구체적인 협력방안은 무엇인가?⁴⁹⁾

이와 같은 초기의 논의사안들은 보다 발전된 형태로 다양한 협력분야의 프로그램으로 발전하였다. PECC는 1986년까지 13번의 회의를 개최하였고 이 중 5번은 ‘총회’ (PECC I~V)로 불리며 나머지 회의에서는 과업집단과 연구모임을 만들어 활동하였다. PECC IV와 PECC V 사이의 활동영역은 어업 발전, 광물과 에너지, 무역, 해외투자, 가축과 사료였다. 1986년 총회에서 밴쿠버 선언(Vancouver Statement)을 발표하며 구체화시킨 PECC의 구성은 총회, 상임위원회, 운영위원회 및 각 협력 사안이나 연구영역 별 분과위원회로 구성되어 있고, 총회를 1년 반에서 2년 사이에

49) Woods, 1993, pp. 91.

한 번씩 개최하기로 결정되었다.

정부간 지역협력의 경험이 상대적으로 적었으며 상호간 이익을 추구할 수 있는 영역 및 방안에 대한 연구 성과가 필요했던 APEC은 PECC에서 인적 및 지적 자원을 도입하면서 민간수준의 지역관념을 흡수하게 된다. 정부간 제도라고 보기 어려운 PECC의 '제도적 특성'들을 제도 디자인 틀을 통해 APEC과 비교하여 높은 유사성과 지속성을 밝히고자 한다.

PECC가 APEC에 미친 영향을 회원자격, 사안범위, 규칙, 규범, 그리고 목적의 다섯 가지 제도 디자인 요소들을 비교하여 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 회원국 구성은 유사하다. 또한 가입기준이 개방적이며 지속적으로 회원국의 수가 늘어가는 추세라는 점도 같다. 태평양을 지칭하는 용어는 서로 다르지만 개방적, 지경학적, 그리고 미래지향적인 지역관념을 공유함을 보여준다. 또한, 1992년 각료회의 이후 APEC의 저명인사그룹(EPG: Eminent Persons Group)이 창립될 때 PAFTAD와 PECC의 참가자들이 포함되었다는 점은 인적 및 지적자원의 연속성을 의미한다.

둘째, 사안범위와 회원국에 대하여 간접적인지의 여부다. PECC 및 APEC 모두 공식적 제도의 성격보다 협력 프로그램을 시도하고 상호이익이 되는 분야와 방식을 찾아나가는 탐색적인 성격을 가지고 있다는 점에서 유사할 뿐만 아니라 협력 프로그램의 영역 역시 기본적으로 PECC의 성과를 받아들여 확장한 형태다. 1990년 싱가포르 APEC 고위관료회의(SOM: Senior Officials Meeting)에서는 7개의 협력프로그램이 승인되었는데 대부분은 PECC에서 이미 자체 프로그램을 가지고 있었던 분야들이었다.⁵⁰⁾

50) 7개 영역은 무역 및 투자 데이터 검토, 무역 촉진, 투자 및 기술 이전의 확장, 아시아-태평양 다자 인적 자원 개발 계획, 역내 에너지 협력, 해양 자원 보호, 그리고 전기통신이었다. (Andrew Elek, "Back to Canberra: Founding APEC," in PECC, *Evolution of PECC: the First 25 Years*, (Singapore: PECC, 2005), pp. 79.) 이 중 PECC의 형성기(1980~86년)동안 유사한 성격의 과업집단은 무역, 직접투자 및 기술이전, 해외투자, 어업발전, 광물과 에너지가 있었다.

<표 2-1: PECC와 APEC 디자인 비교>

디자인		PECC	APEC
회원 자격	가입 기준	원칙적으로 개방적	원칙적으로 개방적
	회원국	10개국(말레이시아, 미국, 인도네시아, 일본, 칠레, 캐나다, 태국, 필리핀, 한국, 호주)(1989년 APEC설립 당시)	12개국(ASEAN(말레이시아, 브루나이, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 필리핀), 뉴질랜드, 미국, 일본, 캐나다, 한국, 호주)
사안범위		비간섭적 경제협력 (무역, 직접투자 및 기술 이전, 해외투자, 어업발전, 광물과 에너지)	비간섭적 경제협력 (무역 및 투자 데이터 검토, 무역 촉진, 투자 및 기술 이전의 확장, 아시아-태평양 다자 인적 자원 개발 계획, 역내 에너지 협력, 해양 자원 보호, 그리고 전기통신) ^a
규칙		비공식적 의사결정방식: 합의	비공식적 의사결정방식: 합의
규범		협약적, 정책지향적, 실용적 과정 중시	점진적 제도화 '개방적 지역주의'(역외국에 비배타적인 성격)
목적		지역협력 방안의 모색과 교류	우루과이 라운드 성공적 종결을 위한 협의 정부간 협력 방안의 모색

註: a. 굵게 표시한 부분은 PECC가 기존 협력방안을 모색하고 있던 분야이다.

出處: Andrew Elek, "Back to Canberra: Founding APEC," in PECC, Evolution of PECC: the First 25 Years, (Singapore: PECC), pp. 66-79 참조하여 저자 작성.

셋째, 규칙의 성격과 의사결정 방식은 두 기구가 비공식적이고 합의로 결정을 내리는 것으로 같다. 높은 이질성과 다양성을 가진 공동체였기에 채택된 규칙이다. 넷째는 규범으로, PECC는 1986년 밴쿠버 선언에서 제시한 것처럼 협약적, 정책지향적, 실용적인 성격을 지니며 APEC은 같은 내부적 기대 요소를 갖추고 있으면서 추가적으로 정책 목표 달성을 위하

여 ‘개방적 지역주의’라는 규범을 발전시키게 된다. 정부간 협력을 발전시키기 위해서 무역의존도가 높은 구성원들을 포함하고 있던 APEC은 보호 무역주의 성격을 띠지 않을 것이라는 것을 대내적으로 합의하며 대외적으로 공표할 필요가 있었기 때문이다.

마지막으로 PECC의 목적이 지역협력 방안의 모색과 교류에 있다면 1989년 설립 당시의 APEC은 더 나아가 정부간 협력 방안의 모색, 그리고 우루과이 라운드 종결을 목표로 삼았으며 무역 자유화에도 관심을 가지고 있었다. 장관회의에서 우루과이 라운드 타결을 우선순위로 앞세우게 된 것은 정부간 협력에 가장 유의미하면서도 단기적으로 성과를 얻을 수 있는 사안이었기 때문이다.

위와 같이 제도적 성격이 민간에서 정부로 유의미한 연속성을 가지고 계승되는 형태로 APEC이 형성된 것은 PECC와 그 지역관념의 성격과 특징에서 기인한다. PECC가 기업인들이나 학계만 포함하는 것이 아니라 정부, 학계, 기업을 모두 포함하는 포괄적 성격이었다는 점은 언급한 PAFTAD나 PBEC에 비해 PECC가 가지는 상대적 강점이었다. 또한 인적 및 지적자원이 곧바로 정부간 협력 프로그램에 사용 및 투입될 수 있는 언어와 형식으로 존재하였다는 점 고려할 필요가 있다.

지역관념의 지속적인 논의와 반추, 협력방안 및 영역에 대한 논의 확장, 협의적이고 점진적으로 발전하는 제도적 성격, 마지막으로 회원국, 참가자 및 협력 프로그램의 유사성 및 지속성은 PECC가 직간접적으로 APEC의 제도화에 미친 영향을 방증한다.⁵¹⁾

다음으로 1993년 APEC이 정상회담으로 격상되고 무역 자유화를 위한 제도적 기능을 본격적으로 갖추기 이전 1989년부터 1992년 사이의 제도적 변화와 이를 둘러싼 APEC 내의 의견차를 살펴볼 필요가 있다.

51) 호주 외교통상부 경제무역발전국의 앤드루 일렉(Andrew Elek) 차관보는 APEC의 형성에 PECC가 미친 영향에 대해 다음과 같이 설명했다. “비공식적 PECC와 PAFTAD 네트워크에서 있었던 호크 행정부의 계획의 의미와 그 실행방법에 대한 많은 대화는 기록에서 찾아보기 쉽지 않습니다. 울콧(Richard Woolcott)과 방문했던 거의 모든 국가에서 PECC 네트워크는 그 중요성을 드러냈습니다. 특히 중국에서 PECC의 전례는 세 개의 중국 경제권을 [APEC에 참가하도록] 움직이는 것을 가능케 했습니다. 이 세 경제권이 없다면 APEC은 그다지 큰 의미를 가지지 않을 것입니다.” Terada Takashi, “The Genesis of APEC: Australian-Japan Political Initiatives,” *Pacific Economic Papers*, 298 (1999), pp. 42.

이 시기의 APEC의 중요한 변화는 첫째로 첫째 장관회의 성명을 통하여 제도의 목적과 방향이 결정되었다. 둘째, 1991년 서울선언에서 제도의 원칙을 명확히 하였으며 중국, 대만, 그리고 홍콩이 새롭게 참가하였다. 셋째로 1992년 방콕회의에서는 싱가포르에 사무국 설치 및 200만 달러의 예산을 배정하였고, 자문기관의 역할을 하게 될 EPG를 발족시켰다.

APEC은 형성기 동안 기본적으로 역내 국가간 다자무역협상을 보다 급속도로 진행시키기 위한 협의 및 역내 경제협력 방안 모색의 성격을 띠게 된다. 첫째의 장관회의 공식성명을 살펴보면 우루과이 라운드 종결을 위한 아시아-태평양 국가간 대화의 창으로서 기능이 가장 핵심적인 것으로 볼 수 있으며 동시에 경제적인 블록이나 공식적인 제도화를 기피하고 있다. 이에 추가적으로 역내 국가간 무역 및 투자 증진을 위한 방안을 연구하고 정보를 교환하고자 하는 목적을 가지고 있으나 이는 부차적인 것으로 볼 수 있다. 제도의 성격을 가진다기보다는 제도화의 초석을 놓는 작업이라고 평가할 수 있다.⁵²⁾

APEC에는 당시 다수의 신흥산업국을 포함한 ASEAN이 참여하는 것이 중요하였는데, 그들은 "쿠칭 합의(Kuching Consensus)"를 통하여 공동의 입장을 표명하였다.⁵³⁾ APEC에 ASEAN이 포함되는 것이 중요했기 때문에 쿠칭합의는 의미 있게 받아들여졌고 초기의 제도 특성에 큰 영향을 미치게 된다.

위와 같은 제도 디자인 변화 및 발전을 정리한 것이 <표 2-2>이다. 기본적으로 냉전기 일본, 호주, 그리고 민간기구들의 아시아-태평양 지역

52) APEC, "Joint Statement," First Ministerial Meeting, Canberra, Australia, Nov 6-7. 1989.

53) 1990년 ASEAN 확대외무장관회담 (ASEAN PMC: Post Ministerial Conference)에서 발표된 쿠칭 합의는 다음과 같은 원칙을 포함하고 있었다. 1) APEC의 제도화로 인하여 ASEAN의 정체성과 결합이 손상되지 않을 것. 2) APEC은 평등, 공평, 그리고 호혜의 원칙을 따르고 경제 발전의 단계와 사회-정치 체제에 있어서 차이를 인정할 것. 3) APEC은 내향적(inward-looking) 경제 및 무역블록의 성립을 목적으로 하지 않으며 개방적이고 다자적인 경제 및 무역 체제를 강화할 것. 4) APEC은 경제 사안에 있어서 협의체로 기능하며 회원국들에게 의무를 부과하지 않을 것. 5) APEC은 보다 효율적인 상호 협의와 개별 및 집단별 회원국의 경제 분석 능력을 강화하여 공동의 이익을 확인하고 보다 규모가 큰 다자회의에서 이러한 이익을 보다 강력하게 추구할 수 있도록 할 것. 6) APEC은 협력을 확대하고 정교화하는 범위 내에서 특히 제도화에 있어서 점진적이고 실용적으로 접근할 것. (Andrew Elek, 2005, pp. 109).

관념이 PECC의 민간기구의 형태로 현실화되었고 APEC의 설립 시기 기본적인 제도 디자인을 PECC에서 참조했다면, 형성기 동안은 점진적으로 약간의 변화를 경험하게 된다. 이 과정에서 ASEAN 국가들의 쿠칭합의는 제도 디자인 요소들, 특히 점진적이고 비공식적인 제도화에 대한 내적인 기대와 합의를 형성하는데 주요한 역할을 하였다.

<표 2-2: APEC 형성기(1989-1992)의 제도 디자인>

디자인	내용	
회원자격	가입 기준	원칙적으로 개방적 (요건은 1) 아시아-태평양 역내에서 강한 경제적 연결고리를 가질 것. 2) APEC 의 목적과 원칙을 받아들일 것.)
	회원국	1989년: 12개국 (ASEAN(말레이시아, 브루나이, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 필리핀), 뉴질랜드, 미국, 일본, 캐나다, 한국, 호주)
		1991년: 15개 경제권 (대만(Chinese Taipei), 중국, 홍콩 가입)
사안범위	- 협소, 비간섭적 경제협력 (무역 및 투자 데이터 검토, 무역 촉진, 투자 및 기술 이전의 확장, 아시아-태평양 다자 인적 자원 개발 계획, 역내 에너지 협력, 해양 자원 보호, 그리고 전기통신)	
규칙	- 비공식적 의사결정 방식: 합의	
규범	점진적 및 비공식적 제도화 ‘개방적 지역주의’(역외국에 비배타적)	
목적	- 우루과이 라운드 성공적 종결 - 정부간 협력 방안의 모색	

出處: APEC, 1989, "Joint Statement," First Ministerial Meeting, Canberra, Australia, Nov 6-7.; APEC, 1991, "Joint Statement," Third Ministerial Meeting, Seoul, Korea, November 12-14를 참조하여 저자 작성.

4. 소결

냉전기 지역관념을 발전시킨 미국, 호주, 그리고 일본 중 역내국들의 반감과 반대에 상대적으로 자유로웠기에 주도적, 그리고 적극적으로 지역기구 설립 제안을 했고, 결과적으로 성사시킬 수 있었던 국가는 호주였다. 그러나 국가간 지역협력의 경험과 인적 및 지적자원이 부족했던 APEC은 민간기구인 PECC의 자원을 참조하고 사용하게 된다. 제도 디자인의 분석을 통해 모든 요소에서 유사성과 연속성을 지니고 있으며, 국가간 협력에서 단기적으로 가장 큰 성과를 취할 수 있는 우루과이 라운드 타결에 우선순위를 두게 되었음을 드러내었다. 제도화 초기에 국가들 간 이견을 드러내고 조율하는 과정에서 ASEAN 국가들은 집단으로 합의된 입장을 제출하였는데, 그 결과인 쿵칭합의는 기본적으로 제도화를 기피하는 성격을 띤다. 3장에서는 미국의 APEC외교를 둘러싼 국내외적 배경을 고찰하고 무역 자유화를 중점으로 제도적 성격을 형성하게 된 APEC내의 논쟁과 각국의 입장차이를 분석하게 될 것이다.

III. 미국의 입장변화, 제도 논쟁, 그리고 APEC의 제도 변화

냉전기 미국의 동아시아 정책을 통해 형성된 “샌프란시스코 체제”는 냉전의 종식에 따라 안보영역에서는 양자주의에 기반한 구도가 지속되었고 경제영역에서는 다자주의로의 변화를 경험하였다. 3장에서는 클린턴 행정부의 지역인식 및 구상을 1차 자료를 통하여 분석한 다음, APEC이 미국의 지역구상에 어떠한 위치를 점하고 있었으며 미국의 구상이 얼마만큼 APEC 제도화 과정에 반영되었는지, 그리고 이후에 이어진 제도화 방향에 대한 회원국간 논쟁과정을 살펴볼 것이다. 요컨대 APEC에는 미국의 지역관념이 제한적으로 반영되는 한편 아시아 국가들 특히 ASEAN 국가들의 지역관념과 충돌하여 제도 논쟁이 일어났던 것이다.

1. 클린턴 행정부의 지역인식 및 구상

언급한 것처럼 미국의 대동아시아 정책은 냉전의 종언에 따라 경제영역에서 변화를 경험하였다. 칼더는 이를 “샌프란시스코 체제”의 경제영역에서의 개편(modification)으로 보고 있으며 그 예시를 APEC으로 들고 있다.⁵⁴⁾ 한편 박인휘는 탈냉전기 미국의 동아시아 경제영역에서 입장을 “느슨한 다자주의”로 파악하면서 클린턴 행정부는 다자기구를 통하여 시장경제와 자유민주주의를 전세계적으로 확산시키고자 하는 목적을 가지고 있었다고 주장하였다.⁵⁵⁾ 미국이 경제 사안에서 양자적 접근을 계속해서 사용하고 있으나, 1993년을 기점으로 APEC에서 주도적인 모습을 보인 것 역시 이견이 없는 사실이다.

본 절에서는 클린턴 행정부 초기에 제시된 “신평양 공동체 계획(New Pacific Community Initiative)”이 ‘지역’의 성격을 일부분 띠고 있다고 파악하고 그 인식과 구상을 분석하고자 한다. 부시정권과는 달리

54) Calder, 2004, pp. 151.

55) 박인휘, “미국의 동아시아 인식과 전략,” in 손열 외, 2006, pp. 206, 218-9.

APEC에서 보다 주도적인 입장으로 변화하게 된 원인 역시 분석하게 될 것이다.

1993년 새로 집권한 클린턴 행정부는 같은 해 일련의 연설과 이듬해의 백악관 문서 출간을 통하여 동아시아 지역에 대한 미국의 입장을 공표하였다. 특히 클린턴 대통령은 7월 한국과 일본의 연설에서 “신태평양 공동체”를 형성해나갈 필요성을 강조하고, 11월 시애틀 APEC 각료회의 직후에 정상회의를 개최할 것을 제안하였으며, APEC에서 무역자유화에 보다 집중할 것을 주장하는 등, 이전 행정부와 다른 움직임을 보였다. 이러한 미국의 외교 행태는 동아시아 정책의 일정부분 입장 변화를 의미하는데, 이는 당시 새 행정부가 직면하고 있던 국내외적 변화의 맥락에서 이해할 필요가 있다.

먼저 국내적으로 연방정부 예산 적자, 특히 대동아시아 무역에 있어서 경상수지적자의 심각성과 개선의 필요성이 대두되고 있었다. 이에 새 행정부는 1993년 취임 후 5년 내에 적자를 5천억 달러 감소시킬 계획을 수립하고 9월 23일에는 미국 무역의 경쟁력 증진을 위한 보고서를 출간하여 구체적인 방안을 제시하였다. 예산 적자 문제는 미국의 국내경제에서 무역이 차지하는 상대적 비중이 1991년에는 GNP의 21%인 1조2천억 달러였다는 점에서,⁵⁶⁾ 그리고 냉전기 대동아시아 무역의 불균형적 구조가 클린턴 행정부까지 이어져 왔다는 점에서 국내 경제정책의 문제일 뿐 아니라 무역정책과 밀접한 연관을 가지고 있었다.

국제적으로는 소련의 붕괴와 이에 따른 냉전의 종식으로 인하여 미군의 철수 또는 규모축소에 대한 역내의 안보불안이 있는 상태였고, 따라서 미국의 대동아시아 정책에 대한 총체적인 고려와 입장을 밝혀야 할 압박이 있었다.

경제영역에서는 유럽공동체(EC: European Community)가 보호무역주의로 변화할 가능성이 있었으며 아시아에서도 EAEC 구상이 제안되어 미국 나뭇대로의 경제공동체를 추구할 필요성이 대두되고 있었다. 또한 경상수지적자, 특히 대일본 무역적자를 개선과 1980년간 이어져온 일본과의 무역 갈등 해결의 필요성도 있었으며, 다자무역협상 우루과이라운드를 완

56) The White House, *National Security Strategy*, 1993.

료해야 할 필요성 또한 있었다.

“신태평양 공동체 계획”은 위와 같이 취임 직후 직면한 국내외 안보 및 경제 문제에 대한 클린턴 행정부의 종합적인 해답으로, 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 클린턴 행정부의 우선순위는 예산 적자 해결, 국제적인 무역 경쟁력 개선, 그리고 직업 창출을 통해 경제를 부흥시키는데 있었다. 경제력 회복은 행정부 국내외 사안 중에서도 중대한 위치를 가질 뿐 아니라 탈냉전기 안보 및 경제 영역에서 패권을 유지하고 동아시아에서 “관여 및 확장” 정책을 펼치는데 핵심적인 원동력인 동시에 우선적인 국가이익이었다고 볼 수 있다. 당시 미국 무역대표부(United States Trade Representative)의 대표였던 캔터(Michael Kantor)의 다음과 같은 증언은 클린턴 대통령이 국내 경제 개선의 문제와 무역다자 기구 및 체제에 대한 입장을 직접적으로 연관시켜 사고하고 있었음을 시사한다.

[클린턴 대통령]은 NAFTA, APEC을 설립하는 것, 미주에서 자유무역, 무역 증진, 양자, 지역, 그리고 다자 무역 협정 등이 새로운 세계를 맞이해 국내에서 일자리를 늘리는데 중요한 문제라고 생각했다.⁵⁷⁾

둘째, 아시아-태평양 지역이 신행정부의 주요 집중 대상이 된 것은 냉전기간 동안 증가해온 동아시아 국가들과의 상호의존성 증가가 경제문제 해결의 실마리를 제공했을 뿐만 아니라 NAFTA 타결, 호주와 뉴질랜드와의 관계유지 등 ‘동아시아에서의 미국’의 외연을 확장하여 태평양으로 범위를 잡을 때 미국의 이익을 극대화할 수 있었기 때문이다. 이에 추가적으로 취임 후 첫 해에 아세안 외무장관확대회의(ASEAN Post-Ministerial Conference)와 APEC 등 역내의 외교 사안들이 다분했다는 사실 역시 계획을 발표하게 된 배경으로 작용하였다. 셋째, 일본과의 양자관계는 안보와 경제 영역 모두에서 핵심적인 위치를 차지하고 있었다.

넷째, 경제영역에서 우선순위는 세계적 수준에서 GATT와 우루과이

57) Miller Center, “Interview with Michael (Mickey) Kantor,” University of Virginia, June 28, 2002. 22 Jun. 2015.
(<http://millercenter.org-/president/clinton/oralhistory/michael-mickey-kantor>).

라운드를 통한 무역 자유화에 있었고 지역적으로 APEC에서 보다 주도권을 발휘하기 위한 고려와, 양자적으로는 각각 일본, 한국, 대만과 시장 접근 개선을 위한 대화가 이루어졌다. 동시에 대동아시아 원조금은 1988년 6억8천만 달러에서 1993년 2억6천8백 달러로 하향하는 추세였다.⁵⁸⁾

다섯째, 안보영역에서는 미군이 아시아에서 상주할 것이라는 확신을 주는 것이 가장 중요했다. 또한 한반도 및 남아시아에서 대량살상무기의 확산 방지가 주요한 문제로 인식되었다.

요컨대, 미국의 “신태평양 공동체”는 안보 및 경제 영역을 모두 포괄하는 의미에서 미국이 주도하는 양자 및 다자주의의 복합적인 형태였으며 대동아시아 정책의 성격을 띠 뿐만 아니라 캐나다, 호주, 그리고 뉴질랜드와 같은 서방국가들과 최근 NAFTA를 체결한 멕시코와의 관계 역시 염두에 둔 광역 지역 정책이었다. APEC은 이러한 지역을 형성하고 느슨한 형태로나마 제도를 구축하여 미국의 영향력을 발휘할 수 있는 장치였던 것이다. 태평양의 범위가 명확하지 않은 점은 러시아와 구동구권 국가들을 포함하여 보다 외연을 넓힐 가능성을 열어두었고, 실제로 중국, 대만, 홍콩은 1991년에, 러시아는 1998년에 APEC에 가입하게 된다.⁵⁹⁾

또한 “신태평양 공동체 계획”은 클린턴 행정부의 대동아시아 정책의 핵심이었던 관여정책과도 궤를 같이한다. 특히 다자주의를 통한 상호의존성 증대, 시장경제 확산, 무역 자유화 실천 등은 장기적인 관점에서 대상국과의 관계 개선뿐 아니라 규범 확산을 목표로 하는 관여정책의 목표와 부합했다.

이러한 “신태평양 공동체 계획”에서 드러나는 미국의 지역인식과 구상은 냉전기 일본과 호주의 지역관념과는 상이한 성격을 가진다. 미래지향적인 특성, 즉 냉전기 동안 민간 형태로만 존재했던 새로운 공동체를 국가

58) Winston Lord, "East Asia and the Pacific: U.S. Policy and Assistance," Statement before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs Committee, Washington, D.C., May 6, 1993.

59) 박인휘는 다음과 같이 정리하고 있다. “[미국은] 경제지역주의의 경우도 이와 마찬가지로 동아시아 전체의 자유무역 확대는 물론 APEC을 통해 동아시아와 호주, 뉴질랜드는 물론 캐나다, 칠레 등을 연결하는 거대한 자유무역 지대를 확보함으로써 군사영역과 마찬가지로 미국의 전략적 자율성을 높이고 동아시아 국가들을 보다 복합적인 제도적 틀에 연계시킴으로 인해 미국이 주도하는 경제자유주의의 실현이 용이하게 만들고자 하고 있다.” (박인휘, 2006, pp. 229).

간 기구의 형태로 창조하고자 한다는 점은 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 안보-경제가 통합된 지역인식 및 구상이라는 점에서 냉전기 호주나 일본의 그것보다 포괄적이고, 냉전 종결 후 유일한 패권국이 펼치는 정책이라는 점에서 그 중요성이 막대하다.

마지막으로 미국의 APEC에서의 행태를 보다 구체적으로 서술하자면, 클린턴 행정부는 시애틀에서 1993년 11월에 개최될 제5회 APEC 장관회의를 맞이하여 다음과 같이 제안하였다. APEC을 정상회의로 격상시키고 우루과이 라운드 협상 타결을 위한 협의를 서두르며, 현재 협의에 국한된 기능을 넘어서 무역 자유화 및 효율화를 위한 제도적 장치를 갖추 것을 촉구하였다. 미국에게는 "신태평양 공동체 계획"의 보다 큰 맥락에서 다자무역협상 타결, 아시아-태평양 국가들과의 경제 협력 및 협의, 그리고 역내 무역 자유화를 통하여 미국의 수출 대상국들의 관세 및 비관세 장벽을 낮추어 삼중의 이익을 취할 수 있는 방안들이었다.

APEC에 대한 주도권을 쥐고자 했던 미국에게 가장 우선적인 사안은 다자무역협상이었다. 1993년 정상회의 선언문에서 당시 한 달가량 남은 우루과이 라운드를 성공적으로 완료하는 것이 우선적인 사안으로 언급되고 있는데, 1992년 말까지 미국과 EC가 농업 분야에서 진전을 보고 1993년 7월에 미국, EU, 일본, 그리고 캐나다 4개국이 관세 영역에서 성과를 얻은 후에 12월 15일 시한을 앞둔 상태였다. APEC의 각료들은 합의에 성공하여 장관회의에서 우루과이 라운드 협상 완료를 위하여 관세 및 비관세 정책을 모두 포함하는 “시장 접근(market access)” 영역에서 합의를 볼 수 있었다.

2. APEC 제도 논쟁과 주요국의 입장 분석

1993년 시애틀 회의와 1994년 보고르 회의는 추후 APEC이 변화하게 될 방향을 설정하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 본래 협의 기구였던 APEC에서 무역자유화 수행을 위한 제도화의 과정은 그러나 논쟁 없이 이루어진 것이 아니었다. 물론 형성기에도 APEC 내에서 제도화나 사무국 설치 등에 대한 논쟁이 있었으며 언급하였듯이 ASEAN 국가들이 쿠

칭합의를 통하여 부정적인 입장을 밝힌 사례도 있었다. 그러나 1993년부터는 미국이 보다 적극적인 입장으로 변화하게 되면서 논쟁 역시 보다 첨예해지게 된다. 이 절에서는 두 회의에서 제기된 논쟁 사안과 이를 둘러싼 회원국들의 입장을 정리하게 될 것이다. 기본적으로 북남갈등, 즉 선진국과 개도국 사이의 갈등의 성격을 띠고 있으나 각 의제의 복잡성과 상황의 변화에 따라서 보다 유동적인 논쟁의 구도가 펼쳐졌다.

논쟁의 구도와 진행, 그리고 제도적 변화를 살펴보면서 던지게 되는 핵심적인 질문은 ‘어떤 국가의 입장이 수렴되었는가’로서 즉, 논쟁의 결과로 자국의 지역인식과 구상이 제도 디자인에 수렴된 국가들과 그렇지 않은 국가들의 차이를 살펴볼 것이다.

1) 시애틀 및 보고르 회의 성과 및 주요 논쟁점

APEC에서 공식적인 의사결정의 역할을 하는 것은 각료회의로서, 1993년 처음 개최된 정상회의는 정상간 의제를 결정하고 보다 빠른 속도로 논의를 진행하여 목표를 설정하되, 구체적인 사안은 각료회의에서 결정되는 구도였다. 1992년에 설치된 EPG는 정치적인 문제들을 벗어나 학자들이 제도의 규칙과 형태에 대한 조언을 하는 기구로서, 각료회의에서 EPG의 첫 보고서의 제안내용이 고려되고 일부는 반영되었다.

EPG는 1993년 “APEC을 위한 비전: 아시아-태평양 경제 공동체를 향하여”라는 보고서에서 첫 4년 동안 협의 기능을 중심으로 제도화된 APEC이 무역과 투자 분야에서 실질적인 제도의 역할을 할 것을 제안하였다. EPG 보고서의 핵심은 다음과 같다.

첫째, 역내 자유 무역을 위한 기구로 APEC을 발전시켜 1996년까지 이를 위한 목표일자와 시행계획을 수립한다. 둘째, APEC에 상품의 국경간 이동의 장애가 되는 절차나 규정을 단순화하는 무역 원활화, 그리고 투자 활성화를 위한 투자규칙(Investment Code)의 기능을 추가한다. 셋째, 분쟁해결절차(Dispute Settlement mechanism)를 수립한다. 넷째, APEC의 제도화로서 경제, 재무, 무역, 그리고 산업 장관회의를 APEC의 핵심 회의로 삼고 최소한 3년에 한번 정상회의를 개최하며 회원국들에게 재정적인

책임을 부과하여 사무국 운용을 위한 재정을 마련한다. 즉, EPG는 느슨한 형태의 제도에서 목적과 실행계획, 그리고 분쟁해결절차 모두를 갖춘 보다 공식적인 제도로 나아갈 것을 제안한 것이다.

위와 같은 EPG의 제안들 중 일부는 역내 무역자유화를 실행하기 위한 구체적이고 형식적인 방안을 마련할 수 있게 된다는 점에서 미국의 이익에도 부합하는 것이었다. 그러나 미국의 움직임을 제한하거나 방해할 수 있다는 점에서 분쟁해결절차는 미국에게 매력적인 안건은 아니었다.

각료회의에서는 EPG의 제안들을 고려하여 자체적인 성과 및 결정사항과 EPG 제안들에 대한 구체적인 수렴여부가 결정되었다. 각료회의의 주요 성과를 간단히 정리하면 첫째, 회원국간 우루과이 라운드의 성공적인 종결을 위한 선언을 채택하여 APEC 비회원국, 특히 유럽 국가들에게 협상 타결을 위해 함께 노력할 것을 촉구하였다. 결과적으로 우루과이 라운드는 12월 15일에 무사히 완료됨으로서 APEC 형성기의 주요한 기능이자 미국의 APEC에 대한 입장 변화의 원인 중 하나인 다자협상 타결이 완료되게 된다. 둘째로 무역, 투자 기본 틀에 대한 선언문(TIF: Declaration on an APEC Trade and Investment Framework)을 채택하여 역내 무역과 투자를 활성화시키기 위한 기본적인 원칙들을 세웠다. 그러나 무역자유화를 위한 구체적인 시행방안과 목표일자는 1994년 보고르 회의에 이르러서야 결정되었다는 점에서 내부적 논쟁에 의한 지연이 있었음을 알 수 있다. 또한 EPG가 제안한 명칭변경과 분쟁해결절차는 각료회의 결과문에 반영되지 않았다.

한편, 정상회의 공동선언에서는 정상간 첫 모임의 의의를 “아시아-태평양을 위한 새로운 목소리의 출현”으로 표현하고 우루과이 라운드 타결을 위한 각국의 의지를 표명한 것을 제외하면 무역 자유화, 효율화, 그리고 경제협력의 주요 세 분야에⁶⁰⁾ 대한 방향성이나 성과는 제시되지 않았다.

위와 같은 결과는 APEC내의 회원국간 입장 차이에 기반한 논쟁과

60) 시애틀 회의 이후로 APEC의 세 가지 주요 제도적 기능은 무역 및 투자 자유화, 무역 및 투자 효율화, 그리고 경제기술협력(ECOTECH: Economic and Technical Cooperation)으로 인식되었다.

합의 타결의 어려움에서 기인했다. 즉 미국과 호주는 자유화 안건에 더 관심을 보였고 일본을 비롯한 ASEAN 국가들은 APEC의 제도화 및 ‘법제화’를 반대하는 한편 APEC이 경제협력에 좀 더 집중하기를 바라는 입장을 가지고 있었다. 이러한 논쟁구도는 보고르 회의를 전후로 하여 더욱 첨예하게 나뉘게 된다.

1994년 보고르 회의를 앞두고 EPG가 보고서를 통해 제안한 내용은 다음과 같다. 첫째, 자유화 달성기한을 2020년으로 설정할 것을 제안하고, 선진국, 신흥경제국, 그리고 개도국이 각각 10, 15, 20년의 시한을 가지고 관세 및 비관세 장벽을 완전히 제거할 목표를 세울 것을 조언했다. 둘째, 자유화 방식은 일방적 자유화(unilateral liberalization)로서, 각국이 시장 개방에 대하여 기대되는 이익만큼 점진적으로 장벽을 낮추어 가는 과정을 의미한다. 셋째, WTO체제와의 관계는 개방적 지역주의로, 비APEC 국가들에 대한 무조건적, 그리고 조건적인 자유화의 적용이 선택지로 주어졌다.⁶¹⁾ 넷째, 투자활성화에서는 자발적인 원칙 확립을, 경제협력에 있어서는 재정이나 환경 등 다양한 영역에서 협력방안을 모색할 것을 촉구했다. 다섯째로 1993년에 제안했던 분쟁해결절차는 아시아 국가들의 반대에 부딪혀 WTO의 분쟁해결절차의 목적을 벗어나는 영역에서만 자발적으로 작동하는 분쟁조정서비스(Dispute Mediation Service)로 변경되었다.

각료회의에서는 무역자유화의 시한 설정과 무역 및 투자 활성화를 위한 방안의 필요성에 대한 동의가 있었고 해외투자 활성화를 위한 비구

61) 개방적 지역주의는 역내 자유화가 WTO의 규칙과 합치되는 방식으로 진행될 뿐 아니라 장기적인 관점에서 범세계적 자유화에 기여하고자 하는 목적을 가지고 있다. APEC 형성 초기에 신생 지역주의가 역외국가들에게 비배타적일 것을 추상적으로 의미하던 것이 보다 구체화 된 것이다. 무역영역에 중점을 두고 있는 APEC에서 개방적 지역주의는 비APEC 국가에게 최혜국대우 원칙을 적용하는가의 여부에 달렸다. 즉 역외국에 대한 무조건적인 최혜국대우와 조건적인 대우가 있을 수 있는데, 후자는 상호주의(reciprocity)에 입각한 것으로서 즉 역내국이 역외국에게 APEC 기준으로 자유화를 하기 위해서는 역외국도 해당 역내국에게 같은 수준으로 자유화 조치를 취해야 함을 의미한다. 이 두 가지 개방적 지역주의 실현방식 간의 논쟁에 놓여있는 핵심 문제는 무임승차의 문제이다. 한편, EPG는 1993년과 1994년의 보고서들을 통해 개방적 지역주의를 위한 네 가지 방안을 제시하였다. 첫째, APEC 회원국의 자발적인 역내외 국가 대상의 일방적 자유화이다. 둘째, 역내국에 대한 상호주의적 자유화이다. 셋째, 역외국에 대한 상호주의적 자유화이다. 넷째, APEC 수준 이상의 자유화는 역외국에 대한 최혜국 대우에 있어서 자율적으로 결정하기로 한다. 개방적 지역주의에 대한 자세한 설명으로 유장희, 『APEC과 신국제질서』, (서울: 나남출판, 2005), pp. 141-6.

속적 투자원칙(NBIP: Non-Binding Investment Principles)이 제정되었다. 또한, 정상회의에서는 선진국은 2010년, 개도국은 2020년까지 무역 및 투자 자유화의 목적을 설정하였다. 이는 EPG의 보고서에서 국가들을 3개의 집단으로 나누었던 것에 대한 수정이 가해진 것이었다.

<표 3-1: 1994년 보고르 회의 결정사항에 따른 APEC의 제도 디자인>

디자인	내용	
회원자격	가입 기준	원칙적으로 개방적 (요건은 1) 아시아-태평양 역내에서 강한 경제적 연결고리를 가질 것. 2) APEC 의 목적과 원칙을 받아들일 것.)
	회원국	1993년: 17개 경제권(멕시코, 파푸아 뉴기니 가입)
		1994년: 18개 경제권(칠레 가입)
사안범위	무역 및 투자 자유화 무역 및 투자 효율화 경제협력	
규칙	의사결정: 합의	
규범	개방적 지역주의(무조건적, 조건적) 자유화 방식: 일방적 자유화 회원국의 상이한 발전수준 인정	
목적	무역 및 투자 자유화와 효율화를 통한 공동의 번영 경제기술협력을 통한 회원국간 경제격차 해소	

出處: APEC, 1994a. "Leaders' Declaration: APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve," Bogor, Indonesia, Nov. 15.; 1994b. "Joint Statement," Sixth Ministerial Meeting, Jakarta, Indonesia, Nov. 11-2.; APEC Eminent Persons Group, 1994. "Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific," Second Report of the Eminent Persons Group, Aug. 를 참조하여 저자가 작성.

1993-4년 사이의 제도 논쟁은 주로 제도의 목적과 규범의 영역에서 이루어졌다. 첫 번째 논쟁 영역은 무역 자유화에 있어 개방적 지역주의의 구체적인 의미 및 실행방식에 대한 것으로, 지역다자인 APEC이 WTO체

제의 원칙들과 합치되는 방식으로 두 가지의 가능한 실행방안이 있었다.⁶²⁾ 즉 역외국에게 무조건적으로 무역 자유화의 혜택을 제공하거나 조건적, 즉 상호주의에 입각하여 개방할 수 있었는데, 유럽의 무임승차를 우려한 미국은 조건적인 개방을, WTO 회원국이 아닌 중국은 무조건적인 개방을 선호하는 입장을 보였다.

두 번째 논쟁 영역은 무역자유화의 방식으로, 각국이 자발적으로 진행되는 일방적 자유화(unilateral liberalization)에 대다수의 회원국이 찬성하는 가운데 미국은 반대하였는데, 이는 국내여론과 공화당 의회의 문제에 부딪혀 미국이 더 이상 자유화를 진행할 수 없기 때문이라는 평가를 받았다.⁶³⁾

셋째, 제도의 기능에 대한 상대적인 강조에 있어서도 국가들은 부딪혔는데, 주로 선진국, 특히 미국과 호주는 무역 자유화를 선호하고 신흥공업국과 개도국은 경제기술협력(Economic and Technical Cooperation)을 선호하는 모습을 보였다. 개도국들의 국내 유치산업(infant industry)들의 경쟁력이 떨어지기 때문에 자유화에 취약한 개도국들을 위하여 자유화와 동시에 경제협력을 진행해야 한다는 의견이 있었다.

2) 주요 회원국 입장 분석⁶⁴⁾

위 사안들에 대한 주요국들의 입장은 갈렸는데, 대체적으로는 선진국은 자유화에 찬성, 개도국은 자유화에 반대 또는 경제협력에 더 관심을 보이는 모습을 보였다.⁶⁵⁾

62) GATT와 APEC의 무역 자유화 아젠다 간에 얼마만큼 실질적인 양립이 가능하며 그 기능에 있어서 상호 저해가 되는 것은 아닌지에 대해서는 당시에 이견이 존재하였다. 1) GATT의 기능이 APEC에 의해서 저해될 것이라고 주장하였던 'GATT주의자', 2) GATT와 APEC간 상호 양립 가능성을 주장한 열린 지역주의 옹호자, 3) 자유화 과정에서 무임승차문제를 우려한 열린 지역주의 회의론자, 그리고 4) 말레이시아의 동아시아경제그룹으로 대표되는 배타적인 동아시아 경제블록화 주창자로 나누어 볼 수 있다. (Vinod Aggarwal, "Building international institutions in Asia-Pacific," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 11 (Nov. 1993), pp. 1036-7.)

63) Funabashi, 1995, pp. 96-98.

64) APEC 회원국들 중에서 제도형성 초기에 적극적이었던 미국, 호주, 일본, 그리고 쿠칭합의 등으로 제도화 방향에 영향을 미친 ASEAN, 경제규모에 있어 중요한 중국, 그리고 마지막으로 한국만 언급하게 될 것이다.

65) APEC의 제도 논쟁에 있어서 각국의 입장을 발전수준, 현존관세의 수준, 경제규모, 경제의사결

먼저 미국은 아시아에 대한 관여를 통한 시장개방, 그리고 이를 통한 자국 경제력의 회복이 중요한 목적이었는데, 따라서 APEC에서는 자유화를 위한 구체적이고 현실성 있는 방안을 선호하였으며 1993년과 94년에 이와 같은 입장에 따라 APEC 외교를 펼쳤다. 미국의 입장이 다소 모호한 점은 첫째로 자유화 방식에 대한 입장, 둘째로 분쟁절차에 대한 입장으로서 양 사안에서 딜레마에 빠져 있는 모습을 보인다. 즉 국내여론이 자유화에 민감하고 상하원 모두에서 공화당이 과반수를 넘는 상황에서 일방적 자유화보다 더 자국에게 자유화의 부담을 줄 수 있는 방안을 주장하기 어려웠던 것이다. 또한 분쟁절차에 대해서도 보다 구체적이고 형식적인 제도를 선호했던 미국은 자국의 영향력이 제한될 수 있다는 점에서 일관된 입장을 보여주지는 못한 것으로 파악된다. 특히 미국은 보고르 회의에서 강제력이 없고 다양한 해석이 가능한 자유화 계획은 자국에 더 이상 이익이 되지 않는다고 판단하고 APEC에 대한 관심을 잃게 된다.

한편 호주는 호크와 키팅(Paul Keating) 총리 모두 APEC에 대한 깊은 관심을 보였으며 이는 별도의 지역을 가지지 않은 호주가 아시아-태평양 지역에 적극적인 움직임으로 이득을 취하고자 하는 목적을 가진 것으로 해석된다. 호주는 일관적으로 무역 자유화에 집중하는 입장을 보여준다.

반면 일본의 입장은 흥미롭다. APEC에서 미일관계의 미묘한 동학은 매우 중요한 위치를 차지하고 있었는데, 일본에게 APEC은 미국의 쌍무적 시장개방 압력을 완화하고, 무역마찰이나 NAFTA 관련 사안이 발생할 때 사용할 수 있는 비공식적 창구였다. 게다가 미국을 APEC에 지속적으로 묶어둠으로 역내 안정에 공헌케 함과 동시에 미주지역 중심의 폐쇄적 지역주의 블록의 창설을 방지할 수 있었다. 또한 일본은 농산물 제외하고는 전반적으로 산업경쟁력을 보유하고 있었으므로 무역자유화는 일본의 장기

정의 투명성, 비관세 장벽의 유무, 국가-사회 관계, 국가-기업 관계, 주권에 대한 민감성, 문화적 요소 등의 요소들과 대조한 레이븐힐은 전반적으로 발전수준의 차이가 각국의 정책 선호도 차이를 가장 잘 설명한다고 말하고 있다. 즉 경제발전 수준이 높을수록 무역자유화를 선호하는 경향을 보였으며 그 반대도 성립한다는 것이다. 예외는 관세가 높고 경제발전 수준이 상대적으로 낮은 인도네시아가 무역 자유화를 선호했다는 점인데, 저자는 수하르토(Suharto) 개인의 업적을 남기고자 하는 욕구를 들어 설명하고 있다. (Ravenhill, 2001, pp. 118-126.)

적 이해관계와 합치되었다.⁶⁶⁾

일본의 APEC 전략의 한 축이 미국을 대상으로 한 것이었다면, 다른 축은 ASEAN이었다. 경제이득을 위해서 ASEAN과의 원만한 관계가 중요했던 것이다. 따라서 일본은 총리 고노 요헤이(河野洋平)의 제안으로 1994년 보고르 회의에서 “진전의 동반자(PFP: Partners for Progress)” 프로그램을 제안하였는데, 100억엔을 APEC 인적자원 개발을 위한 경제협력 프로그램에 투자하는 내용을 담고 있었다. 이 제안은 1995년 장관회의에서 채택되었다.⁶⁷⁾ 그러나 미국은 일본이 PFP를 제안함으로써 APEC에서 무역자유화 의제를 희석시키고자 하는 것이라고 우려를 표명하였다.⁶⁸⁾

ASEAN은 기본적으로 APEC이 ASEAN의 연대를 해칠 수 있다는 우려를 가지고 있었고 APEC을 통하여 선진국에 대한 시장개방을 강요받을 것에 대하여 견제하고 있었다. ASEAN은 대체적으로 관세 및 비관세 장벽이 높기 때문에 무역 및 투자자유화에 소극적이었다. 오히려 ASEAN은 경제협력에 관심을 가졌는데, 선진국의 투자증진, 기술이전 및 인적개발을 위한 협력 사업에 많은 기대를 가지고 있었다. 1993년 이전에는 공통된 조심스러운 입장을 유지하였지만 이후에는 다소 입장이 갈리게 된다.

말레이시아는 APEC 제도화 처음부터 강대국의 영향력과 ASEAN 연대에 대한 부정적인 영향력, 그리고 무역 자유화의 압박 등에 대한 반감을 가지고 있었다. 1990년에 EAEC를 제안하고 1990년 쿠칭합의에 참가하며 1993년에는 시애틀 정상회의에 불참, 1994년 보고르 선언에 대해서 자국의 의구심을 담은 여섯 가지의 유보사항을 추가할 것을 요구하는 등 적극적으로 자유화 및 제도화에 대한 반대 의견을 표명하였다.⁶⁹⁾

66) 유장희, pp. 2005, 180-204.

67) PFP제안의 배경과 구체적인 내용은 일본 외무성 홈페이지에서 찾아볼 수 있다.
(<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/1996/pfp.html>)

68) Funabashi, 1995, pp. 98-99.

69) 말레이시아의 유보사항은 다음과 같다. 1) 자유화 계획은 아시아-태평양에 배타적인 자유무역지대를 만들고자 함이 아니다. 2) 자유화 과정은 GATT/WTO체제에 입각하고 최혜국 대우의 원칙을 따라야 한다. 3) 선진국 2010년, 개도국 2020년의 목표일자는 제안일 뿐 강제력이 없다. 4) 자유화 과정은 '최선노력원칙(best endeavor basis)'에 입각하여 진행된다. 5) APEC 회원국은 발전 수준에 따라 그 능력과 합치되는 범위에서 무역 및 투자 자유화를 실시한다. 6) 자유화는 아시아-태평양 역내무역에 해당되며 GATT/WTO의 조항이 요구하는 수준을 넘지 않는다. Hadi Soesastro, "PECC's Intellectual Contribution to APEC: Some Case Studies," in PECC, *Evolution of PECC: the First 25 Years*, (Singapore: PECC, 2005), pp. 99.

한편 인도네시아는 1989년 회의에서 ASEAN PMC가 경제협력 논의의 중심이 되어야 한다고 주장하는 등 ASEAN의 기본적인 입장과 궤를 함께 하고 있었으나 1994 자카르타 회의에서 수하르토(Suharto)의 입장이 무역 자유화 찬성으로 바뀌게 된다. 무역자유화가 완결되기까지는 아직 많은 시간이 남아 있기 때문에 그동안 준비만 착실히 한다면 자국의 중소기업이 무역자유화로 인해 큰 어려움은 겪지 않을 것이라고 판단한 것이다.⁷⁰⁾

중국은 무역 및 투자 자유화에 대한 깊은 관심을 가지기보다는 APEC을 GATT 등 국제기구 가입을 위한 통로로 인식하며, 경제협력에 대하여 지속적인 강조를 해왔다. WTO 회원국이 아닌 중국은 개방적 지역주의 사안에서 역외국에게 무조건적인 자유화 혜택의 공유를 선호하였고, 개도국은 선진국에 대한 특정한 요구조건과 예외를 인정받아야 한다는 입장이다. 장쩌민(江澤民) 주석은 발표문에서 “APEC 역내 무역자유화 실현은 장기적 목표인 만큼 APEC 성원국의 경제 불균형을 감안해 순서에 따라 단계적으로 추진해 나가야 할 것이며, 각 성원국에 대해 별도의 시행계획이 있어야 한다”고 말했다.⁷¹⁾ 자유화 방식으로는 일방적 자유화를 선호하였으며 APEC 개도국은 기술의 낙후성, 전문 인력 부족, 낙후된 인프라 구조, 공해 등의 어려움을 겪고 있다고 강조함으로써 경제협력의 필요성을 역설하였다. 마지막으로 APEC의 제도화에 대해서는 APEC은 지역경제블록이어서는 안되며 경제공동체나 개방적 경제협의체. 의사결정과정은 합의로 이루어져야 한다는 입장을 견지하였다.⁷²⁾

마지막으로 한국은 냉전 종언 이후 북방정책으로 외교의 폭을 넓히는 한편 신경제 5개년 계획(1993~7)을 통하여 대외개방정책을 펼치고 있던 상황이었다. 따라서 외교적으로 아시아-태평양 지역 국가정상들과 직접적인 상호작용을 할 수 있었던 APEC에 긍정적인 반응을 보였고 1991년 서울에서 제 3차 각료회의를 개최하기도 하였다. 무역 자유화와 경제협력에 대한 한국의 입장은 긍정적이었고, 김영삼 대통령은 1993년 시애틀 정

70) 인도네시아의 입장 변화와 그 이유에 대해서는 Ravenhill, 2001, pp. 106-8.

71) 한국무역진흥공사, 1995, pp. 96. 재인용.

72) 유장희, 2005, pp. 220-221.

상회의에서 우루과이 라운드 타결의 필요성, 역내 국가들의 개혁, 개방, 그리고 규제 철폐 노력이 중요함을 역설하였다.⁷³⁾

3. 지역관념의 반영과 제도 디자인

무역 자유화, 자유화 방식 및 시한, 그리고 3대 의제들의 상대적 중요성 및 강조에 대한 각국의 입장차이 및 논쟁은 각국의 지역인식과 특히 지역구상의 이념이 제도 디자인의 변화에 반영되는 결과를 낳았다. 즉 1995년 오사카 및 1996년 마닐라 회의에서 결정된 디자인 요소들은 제도 내에서 회원국들의 논쟁과 상호작용을 통하여 특정 국가의 관념에 더 가까운 형태로 제도화되었던 것이다. 3절에서는 먼저 2년간의 회의 결과의 핵심을 간단히 정리하여 APEC의 제도적 변화를 기술하고 어떤 국가의 지역구상이 반영되었는지를 분석하도록 할 것이다.

1994년 보고르 선언은 정상간 공동성명에서 발표된 것으로서, 그 실행방법이 구체화될 필요가 있었다. 1995년 오사카 각료회의에서 발표된 오사카 행동지침(Osaka Action Agenda)과 1996년 마닐라에서 발표된 마닐라 실행계획(Manila Action Plan for APEC)은 무역 및 투자 자유화, 무역 및 투자 원활화, 그리고 경제 및 기술협력의 세 축으로 볼 수 있는 APEC의 3대 목표를 이루기 위한 보다 구체적인 계획들이었다.

오사카 행동지침은 자유화, 원활화, 그리고 경제협력의 세 분야에서 APEC이 다루게 될 구체적인 사안을 나열하여 목표, 원칙, 우선순위 등 구체적인 사항을 정리한 문서이다. 자유화 및 원활화를 다루고 있는 1부에서는 각국의 경제개발 수준의 차이에 따라서 차등화된 시행계획(Differentiated Timetable)과 유연성(flexibility)을 명시하였다. 각국은 자국이 실행할 자유화 및 원활화의 개별행동계획(Individual Action Plan)을 작성하여 매년 각료회의에 제출하도록 되어 있다. 1996년 마닐라에서는 오사카 행동지침에서 제시된 가이드라인과 각국에서 제출된 개별행동계획을 기반으로 보다 구체적인 계획이 수립되었다.

73) 김영삼, “APEC 지도자회의의 발제문(새로운 태평양 시대의 개막),” 1993년 11월 20일.

1995년까지 APEC 제도화 결과를 살펴보면 핵심적인 몇 가지 사안에 있어서 합의가 존재하지 않았을 뿐만 아니라 명시되지 않았다는 점이 부각된다. 소사스트로는 APEC내의 자유화와 비APEC 국가들에 대한 자유화의 두 범주로 나누어 결정되어야 할 사안을 나열하였다.⁷⁴⁾

먼저 APEC내 자유화를 위해서는 첫째, 자유 무역의 의미에 대한 합의를 도출할 필요가 있었다. 관세 및 비관세 장벽의 완전한 철폐를 의미하는지, ASEAN자유무역협정(AFTA: ASEAN Free Trade Agreement)과 같이 0~5%의 관세를 기준으로 철폐기준을 세울 것인지에 대한 논의가 필요했다. 둘째, 2010년 선진국, 2020년 개도국 자유화 목표를 이루기 위해서는 각국의 발전수준을 정의하고 분류할 필요가 있었다. 홍콩, 싱가포르, 한국 등의 국가들의 귀추가 문제가 되었다.

역외 자유화에 있어서는 개방적 지역주의의 두 가지 해석, 즉 무조건적 자유화와 조건적 자유화가 대립하고 있었다. 이 사안에서 합의를 보지 못한 상태에서는 각국의 일방적 자유화만이 무역 장벽을 해소해나갈 수 있는 현실적인 방안이었다. 따라서 1996년 시점에서는 정상간 합의를 통해 결정될 핵심적인 사안이 남아있었던 것이다.

1993년부터 2년간의 목표설정, 그리고 2년간의 행동 안건 및 계획을 수립하는 과정을 거쳐 형성된 APEC의 제도 디자인에 어떤 국가의 지역구상, 즉 자유화, 효율화, 그리고 경제협력에 대한 입장이 반영되었는가? APEC의 디자인은 회원국 중 어떤 국가의 이익과 가장 부합하는 형태로 형성되었는가?

74) Hadi Soesastro, "APEC: An ASEAN Perspective," in Donald C. Hellmann and Kenneth B. Pyle (eds.) *From APEC to XANADU: Creating a Viable Community in the Post-Cold War Pacific*, (London: M. E. Sharpe, 1997), pp. 190-3.

<표: 3-2: APEC내의 제도 논쟁, 각국의 입장, 그리고 제도화 결과>

논쟁	입장 및 결과	입장1	입장2	제도화 결과
무역 및 투자 자유화에 대한 입장		적극적 찬성: 미국, 호주	소극적: 일본, ASEAN, 중국, 한국	자유화가 3대 의제 중 하나로 채택됨
개방적 지역주의 (조건적 및 무조건적 자유화)		조건적: 미국	무조건적: 중국	미결
일방적 자유화		반대: 미국	찬성: 일본, ASEAN, 중국, 한국	일방적 자유화 채택
자유화와 경제협력의 상대적 비중		자유화 강조: 미국, 호주	경제협력 강조: 일본, ASEAN, 중국, 한국	자유화 및 경제협력 모두 의제 선택
분쟁해결절차			반대: ASEAN	분쟁해결서비스, 자발적으로 신청하는 형태
제도화 방식		형식적 제도화: 미국	비형식적 제도화: 일본, ASEAN, 중국, 한국	합의 규칙, 점진적 제도화, 개별 회원국의 발전수준 인정, 차등화된 자유화 일정표, 유연성 등

出處: 본 표는 각국의 입장을 정리한 유장희, 2005, pp. 153-276; Funabashi, 1995, pp. 89-103; Ravenhill, 2001, pp. 93-118를 참조하여 저자가 정리한 것이다.

<표 3-2>는 APEC내 제도 논쟁의 사안들과 회원국들의 입장, 그리고 제도화 결과를 정리한 결과이다. 결과적으로 형식적이고 강제성을 띤 제도를 형성하여 역내 시장개방을 통해 자국의 경제적 이익을 취하고자 했던 미국이나, 유사한 이유로 자유화를 지지하였던 호주보다는 무역 및 투자 자유화 실행에 있어 일방적이고 자발적인 방식을, 그리고 비형식적인 제도화를 지지한 ASEAN, 일본, 중국, 그리고 한국이 선호한 방식으로 제도화되었음을 알 수 있다.

또한 일방적 자유화와 분쟁해결절차를 제외한 나머지 사안에서의 논쟁의 구도는, 국가들의 입장이 보다 자유화와 경제협력의 상대적 비중의 문제, 그리고 보다 광범위한 형식적 및 비형식적 제도화 문제에 있어서 단

층이 생겨나고 있음 시사한다.

위와 같은 제도화 결과는, APEC의 제도화 초기부터 의사결정 규칙에는 합의, 그리고 내적인 규범으로 비형식적 제도화에 대한 선호가 자리를 잡았다는 점이다. ASEAN을 비롯한 일본, 중국, 그리고 한국은 서로 입장의 차이는 존재하였지만 계속해서 일방적 자유화, 점진적 및 비형식적 제도화 등의 APEC내 규범과 규칙을 강조하였다. 장쩌민 주석은 1996년 필리핀 수빅 회의의 연설에서 다음과 같이 말하였다.

설립 이후, APEC은 실천의 경험을 쌓았고 특수한 방식의 협력을 발전시켰습니다. 이 방식은 'APEC 방식(APEC approach)'이라고 불리게 되었습니다. 이 방식은 다양성의 인정, 유연성에 대한 강조, 점진적 진전과 개방성, 상호 존중, 평등, 호혜, 합의와 자발성, 개별 및 집단별 행동과 같은 특징을 포함하며 APEC 회원국들은 자국의 상황에 따라 개별 노력을 취할 수 있는 자유가 주어집니다. 이러한 원칙과 실천은 발전수준의 차이와 협력에 있어 동반자들 간의 인내를 고려하며 회원국들의 다양한 이익과 요구 사이에서 균형을 맞출 수 있게 해줍니다.⁷⁵⁾

또한 94년부터 95년까지 무역투자위원회(CTI)의 의장직을 수행한 한국의 선준영 제2차관보가 94년 당시 제시한 보고르 선언 채택여부에 대한 다음과 같은 전망은 APEC내의 구성원들간 일정한 합의된 기대가 있었음을 시사한다.

아세안쪽의 개도국들이 다소 소극적이긴 하지만 이번 회의의 의장국인 인도네시아가 적극적인 자세를 보이고 있고 나머지 회원국들도 이번 합의가 구속력을 갖는 것이라기보다는 선언적 성격이 강하다는 점에서 큰 반대는 하지 않을 것 같다. 중국 역시 다자간 무역기구인 세계무역기구(WTO) 가입에 총력을 쏟고 있는 실정인 만큼 아-태지역내의 무역자유화를 진전시킨다는 목표에 반대할 이

75) Jiang Zemin, "Speech by President Jiang Zemin of the People's Republic of China at APEC Economic Leaders Meeting," Subic, the Philippines, November 25, 1996.

유가 없을 것으로 여겨진다.⁷⁶⁾

각국 정상간 합의인 보고르 선언이 채택될 수 있었던 배경에는 장쩌민 주석이 언급한 “다양성에 대한 인정”이나 “유연성에 대한 강조,” 그리고 쿠칭합의를 통해 ASEAN 국가들이 강조한 “점진적이고 실용적인 제도화”적 접근이 일정 부분 작용했던 것이다.

보고르 선언에는 말레이시아의 동의가 빠져 있었고, 마하티르의 유보사항 중에 “선진국 2010년, 개도국 2020년의 목표일자는 제안일 뿐 강제력이 없다”는 것이 포함되었다는 사실은 반대로 선언에 찬성한 국가들은 무역 자유화 목표 이행을 위한 강제력이 없다는 점 그리고 보고르 선언의 실행에 있어서도 유연하고 실용적인 접근이 가능할 것이라는 암묵적인 이해가 있었음을 의미할 수 있는 것이다.

4. 소결

클린턴 행정부는 궁극적으로는 자국의 경제부흥, 구체적으로 우루과이 라운드 성공적 타결 및 무역 자유화 지역구상의 제도화를 위해 APEC에 대한 입장을 선회하여 적극적인 외교를 펼쳤다. APEC내에서 발생한 논쟁의 구도를 살펴보면 구체적인 사안에 대한 국가들의 서로 다른 입장 차이가 자유화와 경제협력에 대한 비중 차이와 제도화의 방식의 두 가지 문제에 의해 가장 첨예하게 분절되고 있음을 알 수 있다. 즉 무역 자유화 의제의 적절성이나 시한 설정의 구체적인 문제에서 논쟁의 단층이 발견되는 것이 아니라 자유화와 경제협력의 상대적 비중, 그리고 형식적 및 비형식적 제도화 방식으로 입장이 나뉘고 있는 것이다.

제도화 결과를 살펴보면, 자유화 및 경제협력 사안 모두가 제도의 중점문제로 채택되었고, 비형식적 제도화의 방향, 특히 자발적 자유화가 각국에 강조되는 형태로 보고르 선언과 오사카 행동지침의 구체적인 요소들이 형성되었다. 3절에서는 제도 형성의 연속성의 관점에서 제도의 비형식

76) 『한겨레』, 1994년 10월 27일.

적이고 유연적인 성격에 대한 행위자들의 일정한 기대가 보고르 선언의 채택 및 그 이후의 제도화 방향에 영향을 미쳤을 수 있었을 가능성에 대한 고찰을 시도했다.

IV. 회원국들의 지역관념 변화

4장에서는 시애틀과 보고르 회의 이후 각국의 지역관념의 변화를 살펴볼 것이다. 지역관념이 유지되거나 강화된 국가들과 제한적인 의미에서의 형성만을 경험한 국가들을 구분하여 1절에는 유지 및 강화된 미국, 호주, 그리고 일본을, 2절에서는 한국과 말레이시아를 살펴볼 것이다.

1. 지역인식 제안국: 미국, 호주, 일본

1) 미국

미국은 APEC에서 자유화 의제를 강조하여 논의의 방향을 선회하는데 성공했으나 구체적인 디자인에 대한 미국의 선호가 반영되지는 않았다. APEC내 아시아 국가들의 시장개방과 이를 위한 효율적이고 현실적인 방안을 원했던 미국의 바램과는 달리 APEC에서는 자발적 자유화가 받아들여졌던 것이다. 미국은 이러한 실망스러운 결과에도 불구하고 APEC에 대한 관심을 버린 것은 아니었다.

안보영역에서는 일본, 한국, 호주, 태국, 그리고 필리핀과의 동맹을 유지하는 한편 약 10만 명의 미군이 지속적으로 주둔하고 있었고 따라서 아시아에 대한 관여정책은 계속되고 있었다. 경제정책에서는 양자, 다자, 그리고 세계 수준의 전략을 병행하고 있었으며 일본과의 무역적자 감소 정책이 성과를 거두는 등, 적어도 양자적 접근에서는 긍정적인 결과가 나타나고 있었다.⁷⁷⁾

APEC에서는 무역 및 투자 자유화나 제도화에서 많은 성과를 얻지는 못했지만 미국 산업계의 아시아-태평양 내에서의 이익을 극대화하기 위하여 태평양기업인포럼(Pacific Business Forum)을 설치하여 APEC의 자문기관으로 삼고 1995년에 APEC기업인자문회의(ABAC: APEC

77) 미국의 대일본 1996년 7월까지 적자는 1995년의 그것보다 약 30%정도 감소하였다. John S. Wolf, "U.S. Policy in the Asia-Pacific," Address to the Pacific Leaders Forum, Bell Harbor International Conference Center, Seattle, Washington, October 1, 1996.

Business Advisory Council)를 설치하여 자문 및 집행기능을 부여하는 등 일부의 성과를 얻고 있는 상태였다. 또한 미국은 WTO에서 정보기술협정(ITA: Information Technology Agreement) 체결을 위한 지지를 1996년 APEC 마닐라 회의에서 얻어냄으로서 정보기술 무역량이 세계적으로 높은 아시아-태평양에서의 이익을 취할 수 있었다.⁷⁸⁾

정리하면, 미국의 아시아-태평양 지역인식은 지속되었고 구상의 측면에서 다자적 접근에 대한 관심은 감소하여 국내기업의 이익을 극대화할 수 있는 방안을 모색하고 있으나, 무역 및 투자 자유화 사안에 있어서는 1993년과 같은 동력을 보여주지 못했다.

2) 호주

냉전기부터 아시아-태평양 지역협력에 관심을 가지고 있었던 호주는 APEC 창설을 제안하고 무역 자유화 사안에 있어서도 적극적인 모습을 보였다. 1990년대 초 호주의 지역인식은 국무장관인 에반스(Gareth Evans)의 다음과 같은 발언에서 잘 드러나고 있다.

현대 호주사에서 가장 큰 전환은 이민자들에 대한 받아쓰기 시험, 관세, 그리고 멀리 떨어져 있는 강대국과의 동맹을 통하여 우리가 자신을 보호하려고 했던 지역으로부터 이제 호주에게 가장 큰 이익을 제공하는 지역으로의 변화입니다. 우리의 미래가 아시아-태평양 지역에 있다는 것은 이제 거의 상식으로 받아들여지고 있습니다. 우리가 살아야 할 곳은 여기입니다. 우리는 전략적으로 경제적으로 생존해야 하며 국가로서의 우리의 최대한의 가능성을 발전시키기 위해 자리와 역할을 찾아나가야 할 것입니다.⁷⁹⁾

78) Vinod K. Aggarwal and Kun-Chin Lin. "Strategy without Vision: the US and Asia-Pacific Economic Cooperation." in Werner Draguhn, Eva Manske, Jürgen Rüland (eds.), *APEC: The First Decade*, (New York: RoutledgeCurzon, 2002), pp. 91-122.

79) Gareth Evans, "Managing Australia's Asian Future," Third Asia Lecture, Asia-Australia Institute, University of New South Wales, 2 October, 1991; Gareth Evans, "Australia in East Asia and the Asia-Pacific: Beyond the Looking Glass," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 49. No. 1 (1995), pp. 99.에서 재인용.

다른 지역의 대안이 없는 호주로서는 아시아-태평양 지역이 기회이자 생존의 문제로 인식되었다. 90년대 초 호주의 아시아-태평양 지역 및 APEC에 대한 강조는 냉전 종결로 비교적 안정적이었던 체제가 변화를 겪던 맥락에서 일어난 것이었다. 키팅(Paul Keating) 총리는 다음과 같은 세 가지 고려를 강조했다.⁸⁰⁾

첫째, 서태평양(Western Pacific)지역에 대한 미국의 전략적, 그리고 경제적 관여의 지속에 대한 확신이 없었다. 언급하였지만 부시 행정부는 냉전 종결 이후 아시아-태평양 지역의 경제 질서 형성에 있어 비교적 주도적이지 못한 모습을 보였다. 호주의 우려는 동아시아 주둔 미군의 수를 감소하겠다는 부시 행정부의 발표와도 연관을 가지고 있었다.

둘째, 일본의 경제적인 발전으로 인해 보다 강화된 영향력을 발휘할 것이 기대되고 있었다. 셋째, 우루과이 라운드 종결 이전에는 아시아-태평양 역내에 어떠한 무역체제가 도래할지 불확실성이 존재하는 상태였다. APEC은 위 세 가지 고려사항에 비추어 봤을 때 호주가 주도권을 잃게 되는 상황에서도 미국의 아시아-태평양 역내 제도적인 연결고리를 만들고 일본의 경제적 리더십을 포용하며 우루과이 라운드 실패나 불확실한 결과에 대비할 수 있다는 점에서 호주에게 중요한 의미를 가지고 있었던 것이다. 1992년에 키팅이 APEC 정상회담을 처음으로 제안하였다는 사실은 호주의 적극적인 아시아-태평양 외교를 보여주는 사례이다.

이러한 인식은 APEC에서 자유화 및 제도화가 호주의 이익을 극대화하는 결과로 나타나지 않았음에도 불구하고 계속되었다. 1996년의 연설에서 키팅 총리는 “호주가 아시아에서 성공하지 못한다면 그 어디에서도 성공할 수 없을 것이”라며 아시아-태평양 지역협력과 APEC을 강조하였고, 특히 EU, NAFTA, WTO 등 국가간 협상을 통해서 이루어진 경제체제들을 언급하며 APEC의 “조정된 자유화(concerted liberalization)의 과정”의 특수성과 그 기능에 대한 믿음을 표명하였다.⁸¹⁾

정리하면, 호주는 냉전기부터 아시아-태평양 지역협력을 강조하고

80) Paul Keating, "Australia and Asia: Knowing Who We Are," April 7, 1992.

81) Paul Keating, "Australia, Asia and the New Regionalism," Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, January 17, 1996.

관심을 보여 왔으나 1990년대 초반 냉전의 종결에서 기인하는 미국의 대 동아시아 관여, 일본과의 관계유지, 그리고 다자무역협상의 귀추에 대한 불안감에서 APEC에 대한 관심은 지속되었고, 이는 지역인식의 유지로 볼 수 있다.

반면, APEC의 제도화 결과가 호주의 이익에 완전히 부합하지 않음에도 불구하고 그 '연성적'인 특성 중 하나인 일방적 자유화에 대한 긍정적인 평가를 하고 있다는 점에서 지역구상의 측면에서 다소 변화한 모습을 보여주고 있다.

3) 일본

한편으로는 미일관계, 다른 한편으로는 대ASEAN관계에서 진전을 볼 수 있다는 점에서 APEC의 중요성을 인정하고 있었던 일본에게는 1995년 오사카 회의 개최가 주요한 기점이었다. 무역 자유화, 그 방식, 경제협력간의 상대적인 비중, 제도화 등에 있어 일본의 입장을 모두 드러내 준 회의였기 때문이다.

오사카 회의를 기점으로 하여 이후의 일본의 입장은 첫째, 무역 자유화에 대한 반대는 하지 않으나 상대적으로 경제협력을 더욱 강조하고 ASEAN과의 협력을 위한 PFP 프로그램을 제안하였다. 둘째, 협상의 방식보다 일방적이고 자발적인 자유화를 지지하였다. 1996년 아시아유럽대화(ASEM: Asia-Europe Meeting) 기자회견에서 하시모토(橋本龍太郎) 총리는 각국이 자유화 계획과 시간표를 자발적으로 발표하는 '조정된 자발적 행동(concerted unilateral action)'을 강조하여 일방적 자유화를 지지하는 모습을 보였다.⁸²⁾ 셋째, 제도화에 있어서 분쟁해결절차 문제에 반대 입장을 표명했다. 하시모토 총리는 1996년 마닐라의 기자회견에서 아시아 국가들 사이에 분쟁 해결이 필요한 사건이 발생하지 않을 것이라며 APEC 내 분쟁해결절차 마련에 대한 반대 입장을 표명했다.⁸³⁾

82) Hashimoto Ryutaro, Press Conference by the Prime Minister of Japan on the Occasion of the Asia-Europe Meeting, Bangkok, March 2, 1996.

83) Hashimoto Ryutaro, Press Conference by Prime Minister Ryutaro Hashimoto, Manila, Republic of the Philippines, November 25, 1996.

일본의 지역인식과 구상은 지속되었는데, 이는 APEC의 제도화의 결과로 일본의 입장과 전반적으로 합치되는 방향으로 결정되었다는 점과 깊은 연관을 가지고 있다.

2. 지역인식 수용국: 한국과 말레이시아

APEC의 설립 및 제도화 과정과 이를 둘러싼 논쟁은 1990년대 초중반에 걸쳐 역내 국가들의 아시아-태평양 관념 및 인식을 강화하는데 일조하였는가? 본 절에서는 1990년대에 걸쳐 아시아-태평양 지역협력에 상대적으로 적극적이었던 한국과 비판적인 입장을 표명하였던 말레이시아의 지역관념의 변화가 얼마만큼 APEC의 디자인과 제도화 과정에 영향을 받았는지 분석할 것이다.

1) 한국

문민정부가 출범한 1993년에 한국은 “신외교”의 기조와 목표를 발표하였다. 냉전 종식 이후 국제정치에 협력과 갈등의 가능성이 함께 존재하는 상황에서 남북문제에 집중하고 있었던 외교적 시야를 넓히고자 한 것이 바로 신외교이다. 세계적으로는 인류 보편적 가치를 중시하고 아시아-태평양 역내 경제 및 안보 영역에서 협력을 추구하며 남북문제에 있어서는 통일 이전과 이후의 과제가 상이함을 인지하고 정책에 수렴한다는 의미에서 냉전기보다 영역과 범위가 확장된 외교를 펼치고자 하였던 것이다.⁸⁴⁾

신외교의 다섯 가지 기조는 다음과 같다. 첫째는 “세계화”로서 국제평화, 군비통제, 빈곤, 환경, 인권과 같은 인류 보편적 문제에 한국이 기여하고자 하는 의지를 의미한다. 둘째, 냉전의 양극체제의 붕괴로 기존 우방

84) 신외교의 목적과 그 실제 실행에 대한 평가는 분리하여 살펴보아야 할 것이다. 한 학자는 신외교의 다섯 가지 기조가 내용에 있어서 추상적이고 따라서 외교실행에 “응집력이 결여”되었으며, 실제 성과보다는 수사적인 구호에 그쳤고, 북한 문제와 같은 현안에 부딪혀 현실적인 어려움을 겪었다고 평가하였다. 백진현, 『세계화와 신외교의 좌표』 (서울: 공보처, 1995), pp. 14.

뿐만 아니라 구공산권의 국가들 및 유럽, 동남아시아, 중동, 아프리카, 그리고 중남미까지 외교의 범위를 넓히고자 하는 “다변화”이다. 셋째, 안보에 집중된 외교를 벗어나 경제, 통상, 환경, 문화 등의 영역에 역량을 기르고 정부뿐만 아니라 민간 영역에서도 외교를 펼치고자 하는 “다원화”이다. 넷째, “지역협력”은 아시아-태평양 지역이 “세계의 새로운 중심지로 부상”함에 따라 지역협력에 능동적, 적극적으로 참여하고자 하는 계획이다. 마지막 다섯째는 “미래지향”으로서, 한국의 통일외교가 분단상황 관리, 통일 이룩을 위한 노력, 그리고 통일 이후의 준비를 모두 포함함을 의미한다.⁸⁵⁾

신외교의 핵심을 두 가지로 요약하면, 첫째 한국의 지역인식의 반경이 넓어지고 안보 외의 사안에서도 적극적, 주도적인 자세를 취하게 되었다는 점이고, 둘째로는 냉전기 경제발전의 결과로 향상된 자국의 위상과 역량을 인지하고 중위권의 역량과 중간적인 역할을 상상하였으며 이에 적합한 외교를 펼치고자 했다는 것이다.

먼저 다섯 기조 중 다원화 및 지역협력과 직접적으로 연관을 가진 아시아-태평양 지역과 APEC은 신외교에 중요한 의미를 갖는다. 한국은 아시아 경제들의 경제성장, 아시아-태평양 역내 상호의존성 증대 등으로 인해 지역협력의 필요성을 절감하고 있었다. 이는 크게는 “동아시아와 북미를 묶는 개방적 지역주의를 지향”⁸⁶⁾하는 입장과 합치되었고, 작게는 “미국을 [아시아-태평양] 지역에 붙잡아 둬으로써” 경제와 안보 영역에서 지속적인 주도권 발휘를 기대하는 점과도 일관적이었다.⁸⁷⁾

한국은 아시아-태평양 안보 협력에도 관심을 가져 1993년 5월 24일 PBEC 회의에서 연설 중 김영삼 대통령이 역내 다자간 안보대화를 추진하겠다고 밝혔다. 이러한 구상은 1994년 5월 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)에서 동북아다자안보대화 구상으로 발전하였다.

둘째, 한국은 중간적인 위치를 인식하고 외교정책 실행에 이를 적용하고자 노력하였다. 한국은 아시아-태평양 지역에서 지리적으로는 북미와

85) 외무부, 『외교백서』(서울: 외무부, 1994), pp. 15-18.

86) 외무부, 1994, pp. 133.

87) 외무부, 『외교백서』(서울: 외무부, 1995), pp. 190.

동아시아, 경제적으로는 선진국과 후진국 사이의 중간자이자 가교 역할을 자처하였다. 위와 같은 아시아-태평양 지역인식과 중간적인 국가로서의 기대된 역할은 문민정부의 아시아-태평양 지역 인식뿐만 아니라 APEC에 대한 적극적인 외교로 나타났다.

한국이 APEC에서 얻을 수 있는 이익은 역내 보호무역주의 발생을 예방하고 공동으로 점진적 무역 자유화 추구에 대한 합의와 제도적 장치를 마련하여 불확정성과 불안정성을 최소화할 수 있다는 점이었다. 농업 분야 자유화에 대한 민감성을 제외하면 무역 자유화는 한국에게 크게 문제되는 사안은 아니었다. 한국은 호주의 제안으로 94년부터 95년까지 무역투자위원회(CTI) 초대의장국을 맡기도 했다.

1990년대 중반 한국의 APEC에 대한 입장은 김영삼 대통령의 연설 중 다음과 같은 내용에서 드러난다. 그는 APEC의 목적이 회원국들의 공동 번영을 추구하는 것임을 강조하며 회원국간 경제협력이 장기적으로 자유화를 이루는데 기여할 것이라고 말했다. 또한 그는 자유화 방식 중 자발적 자유화를 강조하여 오사카 회의 연설에서 “각 회원국이 스스로 약속한 것을 자발적으로 실천한다는 원칙을 존중”할 것을 역설하기도 하였다.⁸⁸⁾

APEC은 또한 경제 외 영역에서의 의미도 가지고 있었다. 첫째는 미국과 대북정책을 조율할 수 있는 기회로,⁸⁹⁾ 둘째는 각국의 정상들과 직접 대면할 수 있는 기회로 받아들여졌다.⁹⁰⁾ 한국에게 APEC은 탈냉전 시기 외교 활동의 폭을 넓힐 수 있는 기회를 제공했는데, 특히 경제발전과 민주화로 인해 급격히 증가한 국력 및 국제적 위상을 통감할 수 있었던 장이었다. 실제로 유종하 외무장관은 한 언론과의 인터뷰에서 “통산장관끼리 100번을 만나도 국가정상이 한번 방문하는 것만큼 경제협력의 붐을 못 일으킨다며 정상외교의 유용한 기능을 강조하였는데, 같은 맥락에서 아시아-태평양 지역 정상들을 비공식적인 분위기에서 대면할 수 있었던 APEC

88) 김영삼, “오사카 APEC 지도자회의의 기조연설: 아-태 지역의 공동번영을 위하여,” 오사카 APEC 지도자회의, 1995년 11월 19일.

89) 실제로 김영삼 대통령은 1996년 필리핀 수빅에서의 정상회담을 앞두고 언론 인터뷰에서 북한 무장공비 침투사건 후 미국과의 공조체제에 대해 “이번 클린턴 대통령과의 회담에서는 이와 같은 양국간의 공동인식과 공조체제를 재확인할 것”이라고 말했다. 『서울신문』, 1996년 11월 20일.

90) 『서울신문』, 1997년 6월 30일.

정상회의는 한국에게 의미 있는 기회였다. 뿐만 아니라 대통령의 APEC 회의 참석은 국내 대중에게 ‘세계화,’ ‘국제화,’ ‘정상외교’ 등의 성과를 강조할 수 있는 기회였다.

또한, 냉전의 종결로 북한 붕괴에 대한 우려가 대두하고 북한이 다자 포럼 가입에 관심을 보인 1990년대 초반에 한국은 북한에 대한 관여정책의 일환으로 APEC과 ARF에 북한 가입 지지 의사를 밝히기도 했다.⁹¹⁾

정리하면, 한국은 아시아-태평양 경제협력의 중요성을 통감하고 중간적인 자국의 위치를 인식하여 경제공동체 창설 및 지지에 적극적인 역할을 충족하고자 노력했다. APEC은 한국외교의 반경을 넓히고 아시아-태평양 정상들과의 직접적이고 독립적인 외교경로를 확보하는데 일조했다. 제도화 초기인 1991년 APEC 주최와 1994-5년 무역투자위원회 의장국 역임 등은 아시아-태평양 지역인식이 유지 및 지속되었음을 의미한다.

2) 말레이시아

말레이시아의 아시아-태평양 지역인식은 1990년대를 거쳐 어떻게 변화하였는가? 말레이시아의 경우 총리 마하티르(Mahathir Mohamad)의 지역인식, 특히 동아시아 지역관념과 EAEC 지역구상을 염두에 둘 필요가 있다.

1981년 총리로 집권한 뒤 마하티르는 말레이시아 외교정책의 네 우선순위 영역을 각각 ASEAN, 이슬람국기구(Organization of Islamic Conference, 비동맹, 그리고 영국연방(the Commonwealth)으로 정했다. 마하티르의 집권 하에서는 특히 ASEAN에 대한 강조가 더욱 더 증가했으며 이 기구는 다른 지역협력의 기반이 될 기구로 인식되었다.⁹²⁾ 말레이시아의 ASEAN에 대한 강조는 동아시아 및 아시아-태평양 지역을 인식하는데 기본적인 출발점의 역할로 작용한다.

91) Yong Chool Ha and Taehyun Kim, "Reflections on APEC: A Korean View," Donald C. Hellmann and Kenneth B. Pyle (eds.) *From APEC to XANADU: Creating a Viable Community in the Post-Cold War Pacific*, (London: M. E. Sharpe, 1997). pp. 167-8.

92) David Camroux, "The Asia-Pacific policy community in Malaysia," *The Pacific Review* Vol. 7. No. 4 (1994) pp. 422.

한 학자는 마하티르 집권하의 말레이시아 외교정책이 신흥공업국으로서의 새로운 기회를 인식하고 경제성장과 산업화를 극대화하는 한편 권위주의 체제를 유지하고자 하는 목표로 설명된다고 말한다. 1981년부터 시작되어 한국과 일본에 연수생, 유학생, 그리고 공무원을 파견한 동방정책(Look East Policy)과 2020년까지 10년마다 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)을 2배로 끌어올리고자 하였던 비전2020(Vision 2020) 정책은 국내 경제발전과 외교정책을 연관시킨 마하티르의 의중과 합치되었던 것이다.⁹³⁾ 이러한 외교정책의 특성은 동아시아 및 아시아-태평양 지역인식과도 유의미한 연관성을 가진다.

1990년에 말레이시아 총리 마하티르가 구상하고 제안한 EAEC는 그의 동아시아 지역인식 및 구상을 드러내어 주기에 살펴볼 필요가 있다. EAEC는 동남아시아와 동북아시아 국가간 지역협력체로서 본래 명칭은 동아시아경제그룹(EAEG: East Asia Economic Group)이었으나 “그룹”이라는 명칭이 경제적 블록을 의미하는 것처럼 인식된다는 우려 때문에 개명되었다. EAEC 구상의 국제적인 상황 및 배경을 간략히 서술하면 다음과 같다.

마하티르는 선진국들의 경제성장률이 평균적으로 하락하고 다자무역체제가 보호무역주의의 가능성으로부터 위협을 받으며 세계 무역증가율 역시 1970년대부터 지속적으로 하락하고 있는 세계경제의 상황에 우려를 느끼고 1986년 처음 회합이 열린 후 농산물과 지적소유권 등 다양한 사안에서 갈등을 겪고 있던 우루과이 라운드의 성공적인 체결 필요성을 체감하고 있었다. 말레이시아를 포함한 다수의 아시아 국가들이 수출에 의존하고 있었기 때문에 다자무역협상이 지연되고 유럽과 북미에서 보호무역주의가 현실화될 경우 심각한 경제적 난국에 빠질 수 있는 상태였다. 따라서 타 지역의 무역 블록화의 가능성에 대비하기 위한 대책이 필요했던 것이다. 또 다른 EAEC 제안의 동기는 서구에 비판적인 문제의식으로서, 마하티르는 강대국의 영향력에 대항하는 동아시아 국가들만의 연대를 추구하

93) Johan Saravanamuttu, "Malaysia's foreign policy in the Mahathir period, 1981-1995: An Iconoclast come to rule 1," *Asian Journal of Political Science* Vol. 4.No. 1 (1996) pp. 2-5.

였다.⁹⁴⁾

그가 제안한 EAEC는 ASEAN 국가들과 대만, 일본, 중국, 한국, 홍콩을 포함하는 새로운 지역 개념인 동아시아에 기반한 구상으로서 다수의 기능을 수행할 협력체로 구상되고 있었다.⁹⁵⁾ 마하티르가 구상한 EAEC의 목적을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 우루과이 라운드와 GATT를 통한 개방적인 세계무역체제에 기여할 것이 기대되었다. 둘째, 다자무역체제 설립을 촉진시키는 한편 동아시아 지역 회원국 간 공동의 이익을 대변하고자 했다.⁹⁶⁾ 특히 아시아 국가간 연대를 통해 유럽과 미국 등 상대적으로 강력한 경제력을 가진 상대에 대한 집단적인 교섭력을 확보하여 상대의 시장에 대한 접근성을 제고할 수 있다는 점이 이 협의체 구성의 중요한 장점으로 여겨졌다. 다음과 같은 대목에서 마하티르의 생각이 잘 드러난다.

말레이시아가 브뤼셀에 홀로 유럽의 보호무역주의에 대한 불만을 제기하려 간다고 생각해봅시다. 그 목소리는 너무나 작을 것입니다. 아무도 듣지 않을 것입니다. 그러나 동아시아 전체가 유럽에게 시장개방을 요구한다면, 유럽인들은 거대한 아시아 시장에 대한 접근 때문에 보호무역주의정책을 선택할 수 없다는 것을 알 것입니다. 이것이 바로 EAEC 구상의 동기였습니다.⁹⁷⁾

말레이시아의 제안에 대한 ASEAN 국가들의 반응은 미온적이었다. 1991년 ASEAN 외무장관회의(AMM: ASEAN Ministerial Meeting)에서는 EAEC를 위한 ASEAN 작업그룹을 만들기로 결정하였고 1992년에는

94) 이재현, "마하티르의 동아시아 지역주의 담론 분석: 서구에 비판적인 아시아주의적 발전연대의 추구," 『국제정치논총』, 제47집 1호 (2007), pp. 133-7.

95) 한 학자는 말레이시아의 정치, 관료, 기업 및 학계의 엘리트 사이에 동아시아가 문화적인 유대를 가진 지역으로 정의되며 아시아-태평양은 아시아와 태평양의 동쪽 경계가 연결된 형태로 이해되고 있다고 지적했다. Camroux, 1995, pp. 425-6.

96) 본래 동아시아경제그룹으로 명명되었을 때 "그룹"이라는 명칭은 케언스그룹에서 영감을 받은 것이라고 한다. Mahathir Mohamad, "Asia and the Changing World Order," The Asia Society Conference, Tokyo, Japan, May 13, 1993.

97) Ishihara Shintaro and Mahathir Mohamad, *The Voice of Asia: Two Leaders Discuss the Coming Century*. (Kodansha International, 1995), pp. 43-44.

ASEAN 사무국에 구체적인 실현방안을 연구할 것을 지시하였으며 1993년 ASEAN 경제장관 회의(AEM: ASEAN Economic Ministers Meeting)에서는 APEC내의 협의체의 형태로 현실화하자는 합의를 보게 된다. 이후 3년 동안은 EAEC에 대한 언급이 지속적인 관심을 촉구하는 정도에 머물고 있다는 점에서 EAEC의 설립 및 제도화에 대해 ASEAN 국가들이 상당히 소극적인 모습을 보였음을 알 수 있다.

한편, 미국은 일본과 한국에 EAEC 제안을 받아들이지 말 것을 요구했다. 부시 행정부의 베이커 국무장관은 다음과 같이 회고하고 있다.

국무부에서 나는 동아시아인들이 우리를 제외하고자 하는 움직임을 견제했다. 가능하다면 조심스럽게, 그렇지만 필요하다면 그렇지 않게 말이다. ... 개인적으로 나는 [EAEG 구상을] 무산시키려 무단히 노력했다. ... 서울의 APEC 회의에서 한국 외교부 장관 이상옥이 아시아 연대를 위해 마하티르의 제안을 지지할 수도 있다고 언급했다. 나는 40년 전 한국을 위해 피를 흘린 이들은 말레이시아인들이 아닌 미국인들이라는 점을 상기시켜주었다. 모든 국가가 같은 것은 *아니다*. 한국인들은 [내 메시지를] 이해했고, EAEG를 진행시키지 않았다.(강조는 원본).⁹⁸⁾

이후 EAEC의 동아시아 국가들은 아시아·유럽회의(ASEM: Asia-Europe Meeting)에서 별도의 모임을 가졌다. 로웅(Stephen Leong)은 1996년 3월 ASEM 회의가 유럽이 동아시아를 하나의 지역으로 인정했다는 의미를 지닌 것으로 인식되었고, 이후 ASEAN 국가들에게는 ASEM 회의가 EAEC 회동을 갖는 자리로 자리 잡게 되었다고 말한다.⁹⁹⁾

1990년대 EAEC 구상 제안 및 이를 성사시키기 위한 노력, 그리고 다수의 연설을 통해서 동아시아 국가간 연대 필요성을 강조한 마하티르는 동아시아 국가들의 주체적 입장이 필요함을 피력하였고, 동아시아와 서구

98) James A. Baker and Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War & Peace, 1989-1992*, (Putnam Publishing Group, 1995), pp. 609-11.

99) Stephen Leong, "The East Asian Economic Caucus: 'Formalised' Regionalism Being Denied," in Bjorn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.) *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, (London: Macmillan, 2000).

는 대립적이거나 경쟁의 관계로 인식하였다. 다음과 같은 대목에서 그의 강대국의 영향력에서 벗어난 주체적인 동아시아 인식을 읽을 수 있다.

“누가 우리의 동아시아 공동체의 운영자, 조작자, 기술자 그리고 건설자가 되어야 하는가? 나는 우리 즉, 동아시아의 국가들이 우리의 협력, 평화 그리고 번영의 동아시아 공동체의 건설자가 되어야 한다고 강력하게 믿는다. 우리는 코를 꿰어 끌려 다니는 소가 아니다. 우리는 손에 이끌려 다니는 아이들이 아니다. 이 공동체의 건설은 우리의 두 발로 해내야 하는 여정이다. 우리는 함께 걸어가야 한다. 우리는 함께 행동하고 함께 앞으로 나아가야 한다.”¹⁰⁰⁾

마하티르의 동아시아 인식은 그의 APEC 제도화 및 자유화 의제에 대한 비판적인 입장뿐만 아니라 아시아-태평양 지역인식을 이해하는 출발점이 된다. 그의 사고에서 동아시아와 아시아-태평양 지역은 일정 부분 경합하는 성격을 띠지만 대립되는 관계라고 보기는 어렵다. 즉 마하티르의 ASEAN과 동아시아에 대한 강조, 그리고 APEC에서의 비판적인 입장이 아시아-태평양 지역협력에 대한 일관적으로 비판적인 인식으로 귀결되지는 않는다. 마하티르는 ASEAN을 중심으로 하여 보다 확장된 문화적 공간인 동아시아를 중시했고, 아시아-태평양은 강대국의 영향력이 우려되지만 특정 사안에서 ASEAN을 기본 단위로 한 협의가 이익이 될 수 있는 지역으로 인식되었던 것이다.

소사스트로는 ASEAN 구성국들이 ASEAN을 중심으로 하여 EAEC, 아세안자유무역지대(AFTA: ASEAN Free Trade Area), APEC과 같은 보다 넓은 범위의 지역협력체에서 공동의 입장을 추구하는 경향이 세계 경제의 불확실성을 최소화하고자 하는 “동심원적 협력의 전략”의 성격을 가진다고 평가했다.¹⁰¹⁾ 이러한 맥락에서 열린 지역주의는 아시아-태평양과 하위 지역간의 상호보완적이거나 적어도 배타적이지 않은 관계를 유지하

100) Mahathir Mohamad, “Building the East Asian Community: The Way Forward,” the First East Asian Congress. Kuala Lumpur, Malaysia, August 4, 2003.; 이재현, 2007, pp. 135에서 재인용.

101) Hadi Soesastro, “ASEAN and APEC: do concentric circles work?” *The Pacific Review* Vo. 8. No. 3 (1995) pp. 477-8.

고자 하는 관념으로 이해된다. 따라서 말레이시아의 아시아-태평양 지역인 식은 ASEAN이 공동의 입장을 취함으로써 유의미한 경제적 이익을 추구할 수 있는 공간으로 이해되는 측면이 있다.

마하티르는 낯선 사람 및 가족 관계 등 개인간 관계의 비유를 사용하여 아시아-태평양 공동체의 현재 상황과 완성된 형태에 대한 그의 비전, 그리고 공동체 건립을 위한 방안을 설명하고 있다. 그에게 1990년대 중반까지의 아시아-태평양은 마치 오랜 기간 동안 서로를 알지 못하고 살아 왔던 낯선 사람들 사이의 상태와도 같다.

한태평양의 주민들은 낯선 사람들과 같아서 그들의 친분은 햇수보다는 개월 수를 세어야 할 정도입니다. 우리는 서로를 잘 알지 못하며 서로와 익숙하지도 않습니다. [서로에 대한] 이해에, 그리고 물론 기본적인 지식에 있어 거대한 간극이 존재한다는 것은 놀랄 일이 아닙니다.¹⁰²⁾

한편 완성된 단계의 아시아-태평양 공동체는 “애착, 연대감, 그리고 공동체의식”에 기반한 구성원간의 사회적 관계를 말하며, 가족과 친구들 사이의 모임에 비유되어 이해되고 있다.

마하티르에게 아시아-태평양 공동체 설립의 과정은 정부간 협의기구인 APEC가 중심이 되거나 주도하는 형세라기보다는 비정부기구인 PECC, PBEC, PAFTAD와 안보 영역에서는 ARF, 하위지역 기구로는 ASEAN이 모두 상이한 역할을 수행하는 다층적인 것으로 이해된다.

또한 아시아-태평양 공동체 형성은 국가간 합의를 통한 규칙과 제도를 만들어 나가는 과정보다 더 장기적인 관점을 요구한다. 이와 같이 다층적이고 장기적인 접근에 대한 마하티르의 관점은 1994년 PBEC 연설에서 잘 드러난다.

태평양 공동체를 유럽 공동체와 같은 방식으로 건립하려 한다

102) Mahathir Mohamad, “The Pacific Era: Role of member Countries,” speech at the 27th International General Meeting of the Pacific Basin Economic Council, Kuala Lumpur, Malaysia, May 23, 1994.

면 오히려 장기적인 태평양 공동체 형성에 방해와 지장이 될 것입니다. ... 많은 양의 법률문서, 통합의 속도를 가속시키기 위한 관료체제, 인위적으로 강제된 과정 대신 정부들은 사람들 간의 접촉이 변창할 수 있는 틀을 수립하기만 하면 될 것입니다. 사업가들이 태평양의 역동성에 이득을 얻어 발생기 태평양 공동체의 벽돌, 강철, 그리고 시멘트가 될 투자, 무역, 그리고 포괄적인 경제적 상호의존성의 관계를 건립해 나갈 수 있는 분위기와 뼈대만 [정부가] 세우면 될 것입니다.¹⁰³⁾

즉 아시아-태평양의 현실적 상태에서 궁극적인 비전인 공동체로 변화하기 위해서 정부의 역할은 적극적으로 법과 제도를 수립하는 것보다 비국가 행위자들이 변화를 주도할 수 있도록 “분위기와 뼈대”를 제공하는 것이다.

그렇다면 APEC은 말레이시아의 아시아-태평양 지역인식 변화에 어떠한 영향을 미쳤는가? 마하티르의 아시아-태평양 지역관념은 APEC의 제도화 과정과 밀접한 관련을 가지고 있다. 낯선 사람간 관계에 대한 비유 및 공동체 형성에 필요한 국가의 협력촉진 및 장려 역할은 각각 APEC 제도화 초기 구성국간 관계와 APEC 제도화에 대한 말레이시아의 비판적인 입장과 논리적으로 합치되는 것이다.

말레이시아의 지역인식과 APEC 기구 내에서 경험의 합치는 앞서 언급한 인식이 유지되는데 기여했다. 제도의 영향으로 인한 관념의 지속이 상호 논리적 일관성과 지역구상의 일관성을 통하여 드러난 것이다. 구체적으로 마하티르의 아시아-태평양 지역의 현 상태에 대한 판단과 궁극적인 비전은 3장에서 다루어진 제도화 방향 및 중점에 대한 논쟁을 겪으며 지속되었다. APEC의 제도화에 대한 말레이시아의 입장이 일관적인 모습을 보였다는 점에서 언급한 정부의 역할에 대한 마하티르의 사고 역시 크게 변화하지 않았음을 도출할 수 있는 것이다.

아시아-태평양 공동체 형성을 위한 정부의 역할이 법과 제도를 통한 주도가 아니라 최소한의 “분위기와 뼈대”를 형성하는 촉진과 장려라면 정

103) Mahathir Mohamad, 1994b.

부간 협력체인 APEC은 최소한의 공식적인 규칙과 절차만을 수립하는 것이 적절하다. 말레이시아는 이에 대해 대체로 일관적인 입장을 고수했다.

1990년 쿠칭합의의 주요 내용 중 하나는 APEC이 “경제 사안에 있어서 협의체로 기능하며 회원국들에게 의무를 부과하지 않을 것”이었으며, “제도화에 있어서 점진적이고 실용적인 접근” 역시 강조되었다. 1994년 보고르 선언에 대한 말레이시아의 유보사항은 보고르 선언의 목표일자가 강제력이 없으며 자유화는 의무가 아니고 회원국들은 발전 수준에 따라서 적절한 자유화를 실시하는 것이 옳다는 점을 포함하고 있었다.

1996년 APEC 기업인 포럼에서 마하티르는 회원국의 일방적인 기여에 의존하는 자발적인 과정, 최소한의 형식적인 제도와 합의에 기반한 의사결정, 자유화는 경제협력이 있을 때 가장 효율적으로 작동한다는 점, 법적 계약보다는 협의와 권고가 더 중요한 의사소통 방식, 세계와의 개방적이고 보완적인 상호작용, 그리고 경제규모와 발전수준의 큰 격차를 APEC의 핵심적인 요소로 정리하고 있다. 자발적인 자유화 방식과 최소한의 자유화에 대한 강조와 긍정적인 평가는 쿠칭 합의 및 1994년 말레이시아의 유보사항과 기본적으로 궤를 함께 하는 것으로서, 말레이시아의 입장이 일관적으로 지속되었음을 알 수 있다. 104)

정리하면, 마하티르는 ASEAN, 그리고 문화적 측면에서 하나의 지역으로 인식된 동아시아를 중시하였고 아시아와 태평양 동쪽 경계를 연결한 지역인 아시아-태평양은 부차적인 의미를 가졌다. 마하티르에게 낯선 사람간의 관계로 비유되어 인식되는 아시아-태평양은 공동체로 발전하기 위해서 역내 국가들이 협력에 필요한 여건과 환경을 제공하는 역할을 수행해야 하는데 이러한 이해는 APEC내 의견이 분분한 제도 논쟁의 경험을 통해서 지속되었다. 말레이시아는 공식적 제도화에 대한 반대 입장을 1990년부터 1996년까지 지속적으로 고수하였던 것이다.

104) Mahathir Mohamad, “The Closing of the APEC Business Forum,” Manila, Nov 23, 1996.

3. 소결

APEC내의 제도 논쟁으로 인하여 구성원들의 지역관념은 인식, 구상, 그리고 정책적 입장의 차원에서 어떻게 변화하였는가? 지역인식의 측면에서는 제도 초기에 제안국이었으며 모두 선진국인 미국, 호주, 일본뿐만 아니라 지역관념의 수용국인 한국과 말레이시아 모두 서로 다른 이유로 지속과 수용의 결과가 나타났다. 핵심적인 문제는 제도화 초기에는 다자무역 협상 타결과 협상방안 모색, 그리고 1993년부터는 무역 자유화 및 경제협력 의제에 집중하게 된 APEC에서 경험을 통해 제안국과 수용국 모두 아시아-태평양을 서로 다른 정도로 유용한 지역으로 인식하였다는 것이다.

한국은 김영삼 행정부의 신외교 기조 발표를 통해 아시아-태평양 지역의 중요성과 경제 사안의 외교에 집중할 필요성을 강조했고, 1991년 각료회의 개최와 1994년 무역투자위원회 의장국 선정으로 이와 같은 지역인식은 강화되고 지속되었다. 말레이시아의 경우 마하티르 총리가 ASEAN과 동아시아에 중점을 두고 있었으나 이를 기반으로 하여 아시아-태평양은 경제 및 안보 사안의 불확실성에 대응하기 위해 협력이 필요한 지역으로 인식되었다. APEC내의 논쟁은 마하티르가 기본적으로 가지고 있었던 역내 국가들간의 상호이해가 부족한 측면에 대한 강조를 지속시켰고, 이는 말레이시아가 APEC의 제도화 방식에 대하여 일관적으로 보여준 입장으로 방증된다.

V. 결론 및 함의

본 논문은 제도와 관념의 상호작용을 통한 새로운 공동체 형성의 문제를 다루기 위하여 제도형성과 관념 변화에 대한 이론적 틀을 세우고 순차적인 분석을 시도하였다.

첫째, APEC은 어떤 과정을 통하여 제도로 형성되었으며 어떤 구성원의 관념이 중요하게 작용하였는가? APEC 창립의 동력은 호주의 제안이 가장 큰 역할을 하였고, 협의적인 성격과 그 프로그램들의 내용은 PECC의 디자인과 인적 및 지적 자원을 일부 흡수하고 참조하는 과정에서 형성되었으며, 비형식적인 제도 특성을 세워나가는데 ASEAN 국가들이 제기한 일련의 원칙들이 의미 있는 작용을 하였다.

한편, 미국은 1993년 클린턴 행정부가 “신태평양 공동체 계획”을 발표하고 경제영역에서 다자적 접근에 강세를 두며 적극적인 APEC외교를 펼쳤다. 같은 해 우루과이 라운드 타결 이후 APEC의 제도적 목적은 무역 자유화로 선회되었고 1990년대 중반의 논쟁은 무역 자유화의 구체적 내용과 계획, 시행방식 뿐만 아니라 APEC내의 자유화와 경제협력의 비중에 대한 것이었다. 제도 논쟁의 결과가 도출되는데 ASEAN을 중심으로 한 한국, 일본, 중국 간에 형성되어 있던 경제협력에 대한 관심 및 APEC의 비형식적이고 유연한 제도화에 대한 합의가 유의미하게 작용하였다.

둘째, APEC 제도 형성 이후 구성원들의 지역관념은 어떻게 변화하였는가? APEC의 디자인 형성 과정과 이를 둘러싼 논쟁은 구성국들의 지역관념 변화에 어떠한 영향을 미쳤는가? 지역인식의 측면에서는 제도 초기에 제안국이었으며 모두 선진국인 미국, 호주, 일본뿐만 아니라 지역관념의 수용국인 한국과 말레이시아 모두 서로 다른 이유로 지속과 수용의 결과가 나타났다. 중요한 점은 제도화 초기에는 다자무역협상 타결과 협상 방안 모색, 그리고 1993년부터는 무역 자유화 및 경제협력 의제에 집중하게 된 APEC에서 경험을 통해 제안국과 수용국 모두 아시아-태평양을 서로 다른 정도로 유용한 지역으로 인식하였다는 것이다.

한국과 말레이시아는 제안국들의 관념을 그대로 받아들이기 보다는

기존 지역인식을 준거틀으로 지역인식이 확장 및 유지되는 양상을 보였다. 한국은 김영삼 행정부의 신외교 기조 발표를 통해 기존에 집중하고 있던 동북아시아 지역을 넘어 아시아-태평양 지역의 중요성과 경제 사안의 외교에 집중할 필요성을 강조했다. 한국에게 APEC의 경험, 즉 1991년 각료회의 개최와 1994년 무역투자위원회 의장국 선정 및 활동은 위와 같은 지역인식을 강화하고 지속시켰다. 말레이시아의 경우도 기존 중점을 두고 있던 지역의 지평을 확장하는 형태로 아시아-태평양 지역을 수용하였다. 즉 마하티르 총리가 ASEAN과 동아시아에 중점을 두고 있었고 이를 출발점으로 삼아 아시아-태평양은 경제 및 안보 사안의 불확실성에 대응하기 위해 협력이 필요한 지역으로 인식되었다. APEC내의 논쟁은 마하티르가 기본적으로 가지고 있었던 역내 국가간 상호이해가 부족한 측면에 대한 강조를 지속시켰고, 이는 말레이시아가 APEC의 제도화 방식에 대하여 일관적으로 보여준 입장으로 방증된다.

제도 디자인의 형성과 이를 둘러싼 논쟁의 결과로 인한 관념의 변화는 극적인 전환이나 새로운 지역관념의 수용으로 보기는 어렵다. 오히려 APEC에 대한 참여와 내부적 논쟁의 경험은 분석의 대상이 되었던 한국과 말레이시아가 본래 인식하고 있었던 각각 동북아시아와 동남아시아 및 동아시아를 기반으로 아시아-태평양 지역의 의미와 협력의 필요성을 받아들이는 형태로 작용했다. 본 논문의 분석으로부터 한국과 말레이시아 각국은 기존의 지역관념을 대체하기보다는 수정 및 확장의 방식으로 해당 지역 제도화의 경험을 인식했다는 결론을 도출할 수 있다.

본 논문이 가지는 함의는 다음과 같이 몇 가지가 있다. 첫째, 이론적으로 구성주의가 가지는 몇 가지 강점을 부각시킬 수 있었다. 제도의 관념적 시원 문제에서는 제도 디자인 요소가 기존에 존재하는 관념에 동력을 받을 뿐만 아니라 제한적이거나 구성적(constitutive)인 효과를 가질 수 있음을 모색하였고, 경험적인 고찰을 할 수 있었다. 이는 제도의 합리성 문제를 경험연구에서 가정하는 기존 연구의 문제를 부각시킬 수 있는 시도였다고 평가할 수 있다.

둘째, ‘누구의 관념이 중요한가’의 문제에서 본 논문은 두 가지 제한적인 논점을 추출할 수 있었다. 먼저 호주의 예시에서 볼 수 있듯이, 지역

관념의 제안국이 이미 역내국에게 얻고 있는 지지는 지역구상 제출에 적극성 및 그 성공 여부와 밀접한 연관을 지녔다. 또한 기구의 제도화 초기에 지지를 얻은 관념이 규범으로 발전하여 지속적으로 영향을 발휘하는 모습을 포착할 수 있었고, 이는 기구 초기에 제출되고 일정수의 구성원에게 지지를 얻은 관념에 이론적, 경험적 관심을 집중해야 할 이유로 볼 수 있다.

마지막으로 가장 중요한 함의는 제도를 통한 관념의 변화의 문제에서 사례연구를 시도했다는 것이다. 한국과 말레이시아의 경험을 분석하여 도출된 제도를 통한 기존 지역관념의 수정 및 확장의 양상은 이론적으로는 국제제도를 통한 국가의 사회화(socialization), 그리고 경험적으로는 APEC을 통한 구성국들의 아시아-태평양 지역관념의 수용, 변화, 및 지속의 문제에 일정한 함의를 제공한다.

참고문헌

1차 자료

인터넷

APEC 홈페이지: <http://www.apec.org>

ASEAN AMM 및 AEM 공식발표문 모음:

<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community>

PAFTAD 홈페이지: <http://paftad.org/>

PBEC 홈페이지: <http://www.pbec.org/>

PECC 홈페이지: <http://www.pecc.org/>

말레이시아 총리실 연설문 모음: <http://www.pmo.gov.my/ucapan/>

미국 국무부 기록보관소:

<http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/8530.htm>

일본 외무성 APEC관련 자료:

<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/index.html>

중국 정부 APEC 연설문 모음:

<http://www.china.org.cn/e-apec/china-apec/4.htm>

폴 키팅 호주 총리 연설문:

<http://www.keating.org.au/shop/category/a>

한국 대통령 기록관: <http://www.pa.go.kr/index.jsp>

한국언론진흥재단 기사검색 사이트: <http://www.kinds.or.kr/>

연설문

김영삼, 1993. “APEC 지도자회의 발제문(새로운 태평양 시대의 개막),”
시애틀 APEC 지도자회의, 11월 20일.

- 김영삼, 1995. “오사카 APEC 지도자회의 기조 연설: 아·태 지역의 공동번영을 위하여,” 오사카 APEC 지도자회의, 11월 19일.
- Baker, James. 1991. "The US and Japan: Global Partners In a Pacific Community," Address before the Japan Institute for International Affairs, Tokyo, Japan, November 11.
- Christopher, Warren. 1993a. "The United States: A Full Partner In a New Pacific Community," Statement at the Six-plus-Seven Open Session of the ASEAN Post-Ministerial Conference, Singapore, July 26.
- _____. 1993b. "America's Pacific Future," Address at the University of Washington, Seattle, Washington, November 17.
- Clinton, Bill. 1993a. "Fundamentals of Security for A New Pacific Community," Address before the National Assembly of the Republic of Korea, Seoul, South Korea, July 10.
- _____. 1993b. "Building a New Pacific Community," Address to students and faculty at Waseda University, Tokyo, Japan, July 7.
- Hashimoto Ryutaro. 1996a. "Press Conference by Prime Minister Ryutaro Hashimoto," Manila, Republic of the Philippines, Nov 25.
- _____. 1996b. “Press Conference by The Prime Minister of Japan on the Occasion of the Asia-Europe Meeting,” Bangkok, Thailand, March 2.
- Hawke, Bob. 1989. “Regional Co-operation: Challenges for Korea and Australia,” Korea, January 31.
- Jiang Zemin. 1995. "Speech by President Jiang Zemin of the People's Republic of China at APEC Economic Leaders Meeting," Osaka, Japan, November 19.
- _____. 1996. "Speech by President Jiang Zemin of the

- People's Republic of China at APEC Economic Leaders Meeting," Subic, the Philippines, November 25.
- Keating, Paul. 1992. "Australia and Asia: Knowing Who We Are," April 7.
- Keating, Paul. 1996. "Australia, Asia and the New Regionalism," Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, January 17.
- Lord, Winston. 1993a. "East Asia and the Pacific: U.S. Policy and Assistance," Statement before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the House Foreign Affairs Committee, Washington, DC, May 6.
- _____. 1993b. "Vision for a New Pacific Community," Opening statement at news briefing, Washington, D.C., August 31.
- Mahathir Mohamad, 1992. "East Asian Region: Towards a Prosperous Future," The Europe/East Asia Economic Forum, Hong Kong, Oct 14.
- _____, 1993. "Asia and the Changing World Order," The Asia Society Conference, Tokyo, Japan, May 13.
- _____, 1994a. "The Pacific Era: Role of member Countries," speech at the 27th International General Meeting of the Pacific Basin Economic Council, Kuala Lumpur, Malaysia, May 23, 1994.
- _____, 1994b. "Re-Engineering the Economic and Political Links between Europe and East Asia," The World Economic Forum Europe/East Asia Summit, Shangri-La Hotel, Singapore, Oct 13.
- _____, 1996. "The Closing of the APEC Business Forum," Manila, Philippines, Nov 23.
- Shultz, George P. 1987. "Meeting the Challenges of Change in the Pacific" Address before Stanford University Cornerstone

- Centennial Academic Convocation in Stanford, May 14.
- Sigur, Gaston J. Jr. 1986a. "The Strategic Importance of the Emerging Pacific" Address before a conference cosponsored by the Georgetown University Center for Strategic and International Studies and the Pacific Islands Association, September 29.
- _____. 1986b. "The U.S. Approach to East Asia and the Pacific," Address before a conference on "U.S. National Security Interests in Asia and the Pacific: Update 1986" sponsored by the Pacific and Asian Affairs Council and the Pacific forum, Honolulu, October 29.
- Solomon, Richard H. 1989. "The Promise of Pacific Economic Cooperation," Statement before the Senate Foreign Relations Committee, September 21.
- _____. 1991. "US Relations With East Asia and the Pacific: A New Era" Statement before the East Asian and Pacific Affairs Subcommittee of the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., May 17.
- _____. 1992. "Pursuing US Objectives In Asia and the Pacific," Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., March 31.
- Spero, Joan E. 1993. "Economics and Foreign Policy: The New Pacific Community," Address before the Asia Foundation, San Francisco, California, September 21.
- Wolf, John S. 1996. "U.S. Policy in the Asia-Pacific," Address to the Pacific Leaders Forum, Bell Harbor International Conference Center, Seattle, Washington, October 1.
- Zoellick, Robert B. 1992. "US Relations with Asia and the Pacific: A New Era," Address before the ASEAN Post-Ministerial Conference, Manila, Philippines, July 24.

APEC 공식문건

- APEC, 1989. "Joint Statement," First Ministerial Meeting, Canberra, Australia, Nov. 6-7.
- _____, 1991. "Joint Statement," Third Ministerial Meeting, Seoul, Korea, Nov. 12-14.
- _____, 1993a. "Joint Statement," Fifth Ministerial Meeting, Seattle, Washington, USA, Nov 17-19.
- _____, 1993b. "Leaders' Declaration: APEC Leaders' Economic Vision Statement," Blake Island, Seattle, Nov. 20.
- _____, 1994a. "Leaders' Declaration: APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve," Bogor, Indonesia, Nov. 15.
- _____, 1994b. "Joint Statement," Sixth Ministerial Meeting, Jakarta, Indonesia, Nov. 11-2.
- _____, 1995a. "Joint Statement," Sixth Ministerial Meeting, Osaka, Japan, Nov. 16-17.
- _____, 1995b. "Leaders' Declaration: APEC Economic Leaders' Declaration for Action," Osaka, Japan, Nov. 19.
- APEC Eminent Persons Group. 1993. "A Vision for APEC: Towards an Asia Pacific Economic Community," Report of the Eminent Persons Group to APEC Ministers, Oct.
- _____. 1994. "Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific," Second Report of the Eminent Persons Group, Aug.

ASEAN 공식문건

- ASEAN Economic Ministers Meeting, 1992. "Joint Press Statement."
- _____, 1993. "Joint Press Statement."
- ASEAN Ministerial Meeting, 1991. "Joint Communiqué."

_____, 1992. "Joint Communiqué."
_____, 1993. "Joint Communiqué."
_____, 1994. "Joint Communiqué."
_____, 1995. "Joint Communiqué."
_____, 1996. "Joint Communiqué."

백악관 공식문건

The White House, 1990. *National Security Strategy*.
The White House, 1993. *National Security Strategy*.
The White House, 1994. *The National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.
The White House, 1997. *The National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.

신문기사

『매일경제』, 1995년 11월 15일.
『서울신문』, 1996년 11월 20일.
『서울신문』, 1997년 6월 30일.
『한국경제』, 1995년 10월 13일.
『한겨레』, 1994년 10월 27일.

기타자료

대한무역진흥공사, 1995. 『APEC무역자유화 전망 및 우리의 대응』, (서울: 대한무역진흥공사).
백진현, 1995. 『세계화와 신외교의 좌표』 (서울: 공보처).
Baker, James A. 1991. "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community." *Foreign Affairs*, (Winter

- 1991/1992).
- Baker, James A. and Thomas M. DeFrank. 1995. *The Politics of Diplomacy: Revolution, War & Peace, 1989-1992*, Putnam Publishing Group.
- Elek, Andrew. 2005. "Back to Canberra: Founding APEC," in PECC, *Evolution of PECC: the First 25 Years*, Singapore: PECC.
- Ellings, Richard J., and Edward A. Olsen. 1992. "A New Pacific Profile," *Foreign Policy*, Vol. 89 (Winter 1992/93) .
- Han, Sung-joo. 1980. "Thoughts on the Pacific Community Proposal: A Korean View," in *The Pacific community concept: views from eight nations*, Proceedings at Asian Dialogue at Oiso, Japan, January, 1980.
- Japan Center for International Exchange, 1980. *The Pacific community concept: views from eight nations*, Proceedings at Asian Dialogue at Oiso, Japan, January, 1980.
-
- _____. 1982. *The Pacific Community Concept: Select Annotated Bibliography*, (Japan Center for International Exchange).
- Marris, Esme and Malcom Overland, 1997. *History of Pacific Basin Economic Council, 1967 to 1997*, (Wellington: PBEC).
- Mahbubani, Kishore. 1995. "The Pacific Way," *Foreign Affairs*.
- Miller Center. 2002. "Interview with Michael (Mickey) Kantor," University of Virginia, (June 28).
- Morrison, Charles E. 1980. "American Interest in the Pacific Community Concept," in Japan Center for International Exchange, 1980.
- Morrison, Charles E. and Anne. F. Miyashiro. 1980. "Foreword," in Japan Center for International Exchange, 1980.
- Nye Jr, Joseph S. 1995. "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, Vol. 74.

PECC, *Evolution of PECC: the First 25 Years*, (Singapore: PECC, 2005).

Widjaja, Albert. 1980. "Toward a Pacific Basin Community in the 80s: An Indonesian Perspective", in Japan Center for International Exchange, 1980.

2차 자료

국문

김성주. 2009. "동북아 지역정체성과 지역공동체 : 관념과 제도," 『한국정치외교사논총』, Vol. 31. No. 1.

박인휘. 2006. "미국의 동아시아 인식과 전략," in 손열 외. 『동아시아와 지역주의』, 서울: 지식마당.

손열. 2006. "서론: 지역, 지역주의, 동아시아," in 손열 외. 『동아시아와 지역주의』, 서울: 지식마당.

_____. 2008. "동아시아의 경합하는 국제사회 구상," 『세계정치』, Vol. 29. No. 2.

손열 외. 2006. 『동아시아와 지역주의』, 서울: 지식마당.

손열 편. 2007. 『매력으로 엮는 동아시아』, 서울: 지식마당.

신욱희. 2013. "동아시아 전략 환경의 변화와 한국: 양자와 다자의 상호작용," 『국제환경의 변화와 한국의 미래』, 서울: 서울대학교출판문화원.

아이켄베리, 존. 강승훈 옮김. 2001. 『승리 이후』, 서울: 한울.

유장희. 2005. 『APEC과 신국제질서』, 서울: 나남출판, 2005.

이재현. 2007. "마하티르의 동아시아 지역주의 담론 분석: 서구에 비판적인 아시아주의적 발전연대의 추구," 『국제정치논총』, 제47집 1호.

최영종. 2004. "국제제도론," in 우철구, 박건영 편. 『현대국제관계이론과 한국』, 서울: 사회평론.

최영종, 2011. "동아시아 지역통합과 한국의 중견국가 외교," 『한국정치외교사논총』, Vol. 33. No. 1.

교사논총』, 제 32집 2호.

하영선, 김인준, 김기환. 1996. "아시아태평양지역 협력체제의 전망과 과제," 『국제지역연구』, Vol. 5 No. 3.

하영선 편, 『동아시아 공동체: 신화와 현실』, 서울: 동아시아연구원, 2010.

영문

Acharya, Amitav. 1997. "Ideas, identity, and institution-building: From the 'ASEAN way' to the 'Asia-Pacific way'?" *The Pacific Review* Vol. 10. No. 3.

_____. 2004. "How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism," *International Organization* Vol. 58. No. 2.

_____. 2009. *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Asian Regionalism*, Ithaca: Cornell University Press.

Acharya, Amitav, and Alastair Iain Johnston, eds. 2007. *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Aggarwal, Vinod. 1993. "Building International Institutions in Asia-Pacific." *Asian Survey*, Vol. 33. No. 11.

_____. 1998. "Analyzing institutional transformation in the Asia-Pacific." in Vinod K. Aggarwal and Charles E. Morrison (eds.), *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, New York: Palgrave Macmillan, 1998.

Aggarwal, Vinod K., and Kun-Chin Lin. "Strategy without Vision: the US and Asia-Pacific Economic Cooperation." Werner Draguhn, Eva Manske, and Jürgen Rüland (eds.),

- Asia-Pacific Economic Cooperation(APEC): The First Decade*, New York: RoutledgeCurzon, 2002.
- Ashizawa, Kuniko P. "Japan, the United States, and Multilateral Institution-Building in the Asia-Pacific: APEC and the ARF," in Krauss, Ellis S., and T. John Pempel, (eds.) *Beyond Bilateralism: US-Japan Relations in the New Asia-Pacific*. Stanford University Press, 2004.
- Calder, Kent. 2004. "Securing security through prosperity: the San Francisco System in comparative perspective." *The Pacific Review*, Vol. 17. No. 1.
- Camroux, David. 1994. "The Asia-Pacific policy community in Malaysia," *The Pacific Review* Vol. 7. No. 4.
- Checkel, Jeffrey T. 1999. "Social construction and integration." *Journal of European Public Policy*, Vol. 6. No. 4.
- Dirlik, Arif. 1992. "The Asia-Pacific idea: Reality and representation in the invention of a regional structure." *Journal of World History*, Vol. 3. No. 1.
- Dirlik, Arif. (eds.) 1998. *What is in a Rim?: Critical Perspectives on the Pacific Region Idea*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Draguhn, Werner., Jürgen Rüland and Eva Manske (eds.). 2002. *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC): The First Decade*, New York: RoutledgeCurzon, 2002.
- Eisenstadt, Shmuel N., and Bernhard Giesen. 1995. "The construction of collective identity." *European Journal of Sociology*, Vol. 36. No. 1.
- Evans, Gareth. 1995. "Australia in East Asia and the Asia-Pacific: Beyond the Looking Glass," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 49. No. 1.
- Fearon, James and Alexander Wendt. 2002. "Rationalism v.

- Constructivism: a Skeptical View," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London: SAGE Publications Ltd.
- Funabashi, Yoichi. 1995. *Asia Pacific Fusion: Japan's Role in APEC*, Washington D.C: Institute for International Economics.
- Goodin, Robert E. (eds.) 1998. *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hellmann, Donald C., and Kenneth B. Pyle (eds.) 1997. *From APEC to Xanadu: Creating a Viable Community in the Post-War Pacific*, ME Sharpe, 1997.
- Hemmer, Christopher, and Peter J. Katzenstein. 2002. "Why is There no NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, Vol. 56. No. 3.
- Hettne, Björn, and Fredrik Söderbaum. 2000. "Theorising the Rise of Regionness." *New Political Economy*, Vol. 5. No. 3.
- Higgott, Richard. 1994. "Ideas, Identity and Policy Coordination in the Asia-Pacific." *The Pacific Review*, Vol. 7. No. 4.
- Higgott, Richard, and Richard Stubbs. 1995. "Competing conceptions of economic regionalism: APEC versus EAEC in the Asia Pacific." *Review of International Political Economy*, Vol. 2. No. 3.
- Ikenberry, G. John. 2004. "America in East Asia: Power, Markets, and Grand Strategy," in Pempel Krauss, Ellis S., and T. John Pempel, eds. *Beyond bilateralism: US-Japan relations in the new Asia-Pacific*. Stanford University Press.
- Ishihara Shintaro and Mahathir Mohamad. 1995. *The Voice of Asia: Two Leaders Discuss the Coming Century*. Kodansha International.

- Johnston, Alastair Iain. 2001. "Treating International Institutions as Social Environments." *International Studies Quarterly*, Vol. 45. No. 4.
- Katzenstein, Peter J. 1997. "Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective," in Peter J. Katzenstein, and Takashi Shiraishi (eds.) *Network Power: Japan and Asia*, Ithaca: Cornell University Press.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. 2001. "The Rational Design of International Institutions." *International Organization*, Vol. 55, No. 04.
- Leong, Stephen. 2000. "The East Asian economic caucus: "formalised" regionalism being denied," in Bjorn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, London: Macmillan.
- Nabers, Dirk. 2003. "The social construction of international institutions: the case of ASEAN+ 3," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 3. No. 1.
- Nair, Deepak. 2009. "Regionalism in the Asia Pacific/East Asia: A Frustrated Regionalism?," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 31. No. 1.
- Oga, Toru. 2004. "Rediscovering Asianness: the Role of Institutional Discourses in APEC, 1989-1997," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 4. No. 2.
- Paasi, Anssi. 1986. "The Institutionalization of Regions: a Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity," *Fennia-International Journal of Geography*, Vol. 164. No. 1.
- Pempel, T. J. 2005. "Introduction: Emerging Webs of Regional Connectedness," in Pempel, T. J., (eds.), *Remapping East*

- Asia: the Construction of a Region*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ravenhill, John. 2001. *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ruggie, John Gerard. 1998. "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge," *International Organization*, Vol. 52. No. 04.
- Rüland, Jürgen. 2002. "APEC, ASEAN and EAEC-A Tale of Two Cultures of Cooperation." in Werner Draguhn, Jürgen Rüland, and Eva Manske. (eds.) *APEC: The First Decade*, New York: RoutledgeCurzon, 2002.
- Saravanamuttu, Johan. 1996. "Malaysia's foreign policy in the Mahathir period, 1981-1995: An Iconoclast come to rule 1," *Asian Journal of Political Science* Vol. 4. No. 1.
- Soesastro, Hadi. 1995. "ASEAN and APEC: do concentric circles work?" *The Pacific Review*, Vol. 8. No.
- _____. 1997. "APEC: An ASEAN Perspective," in Donald C. Hellmann and Kenneth B. Pyle (eds.), *From APEC to XANADU: Creating a Viable Community in the Post-War Pacific*, London: M. E. Sharpe.
- _____. 2003. "APEC's Overall Goals and Objectives, Evolution, and Current Status." in Richard Feinberg (eds.) *APEC as an Institution*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Takashi, Terada. 1999. "The Genesis of APEC: Australia-Japan Political Initiatives," *Asia Pacific Economic Papers* 298, Australia-Japan Research Centre, Crawford School of Public Policy, The Australian National University.
- _____. 2003. "Constructing an 'East Asian' Concept and Growing Regional Identity: from EAEC to ASEAN+3," *The*

- Pacific Review*, Vol. 16, No. 2.
- Webber, Douglas. 2001. "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis," *The Pacific Review*, Vol. 14. No. 3.
- Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, Vol. 41. No. 3.
- _____. 1994. "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 02.
- _____. 2001. "Driving with the Rearview Mirror: on the Rational Science of Institutional Design," *International Organization*, Vol. 55. No. 4.
- Woods, Lawrence T. 1993. *Asia-Pacific Diplomacy: Nongovernmental Organizations and International Relations*, UBC Press.
- Woodside, "The Asia-Pacific Idea as a Mobilization Truth," in Arif Dirlik (eds.) 1998. *What is in a rim?: Critical Perspectives on the Pacific Region Idea*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.

Abstract

Institution and Idea: Interaction of APEC and Asia-Pacific region idea

Jyahyun Lee

Department of International Relations

The Graduate School

Seoul National University

In East Asia where multiple regional institutions and region ideas co-exist and compete or clash from time to time, the issue of region formation through interaction of institutions and ideas is an important one. Especially, Asia-Pacific region still retains its importance as the regional organizations created during the 1990s such as APEC and ARF still exist and economic cooperation schemes such as TPP remain relevant. In this context, this study attempts to answer the following two questions. First, how was APEC been constructed as an institution and which member economies' ideas in institutionalization mattered? Second, how have the Asia-Pacific region ideas of APEC members changed or maintained after APEC institutionalization?

On the first question, this study analyzed discussions of necessity and practical methods of Asia-Pacific regional cooperation developed by the United States, Australia, and Japan during the Cold War. Australia's proposal provided the

momentum for the creation of APEC, while the consultative element of institutional design of APEC drew partly from private organization PECC's human and intellectual resources. ASEAN countries' early consensus and expression of their stance on informal and consultative design has provided intra-institutional momentum for forming the design features of APEC.

In 1993, the Clinton administration declared its "New Pacific Community" initiative, which focused on multilateral approach to economic cooperation in the region. The active and assertive US diplomacy towards APEC partly contributed to the successful conclusion of the Uruguay Rounds in December 1993. Since then, APEC's focus moved from consultation for successful multilateral trade negotiations to trade liberalization, specific mechanism and methods required for liberalization, and relative focus of APEC on liberalization on the one hand and development cooperation on the other. The result of debates regarding design features of APEC can be partly explained by the early consensus of ASEAN and eventual joining of Korea, Japan, and China on informal and long-term process of institutionalization.

The second question of this study concerns the changes in region ideas of APEC's members since its institutionalization process during the mid-1990s. How has APEC's design formation process and the debates surrounding it affected how member states viewed Asia-Pacific region? The countries who developed and provided the region idea, namely the US, Australia, and Japan, and the recipients of the idea, South Korea and Malaysia, all accepted the region idea in positive light and largely maintained the position, although for different reasons and ways.

South Korea and Malaysia, rather than accepting the region ideas presented by the US, Australia, and Japan as they were,

modified and expanded the region ideas they had before. Seoul, through its declaration of New Diplomacy and its core elements, emphasized the need to move beyond the scope of Northeast Asia and become more active in Asia-Pacific cooperation. Korea's hosting of APEC in 1991 and its service as the Chair country in Committee on Trade and Investment(CTI) in APEC provided the momentum to maintain its interest in Asia-Pacific region idea.

Malaysia, which was focusing on ASEAN and East Asia, perceived the Asia-Pacific region as one that could provide some assurances against economic uncertainties of the early 1990s, such as the concerns regarding rise of protectionism in world trade environment. APEC's intra-institutional debates strengthened Prime Minister Mahathir's perception that members within Asia-Pacific remain largely divided and his view that cooperation within Asia-Pacific must be informal and consultative. Malaysia has been largely consistent in its position on institutionalization of APEC and this attests to how Mahathir's region idea of Asia-Pacific was maintained and strengthened through experience within APEC.

Formation of institutional design features of APEC and the debates surrounding them have not greatly altered how member countries analyzed in this paper viewed the Asia-Pacific region. Rather, South Korea and Malaysia modified and expanded their existing region ideas such as Northeast Asia, Southeast Asia, and East Asia to accept Asia-Pacific region idea. This paper concludes that institutionalization of APEC has not altered or transformed Asia-Pacific region ideas of South Korea or Malaysia but these countries constructed upon extant ideas to accept the importance of Asia-Pacific region.

Keywords : Asia-Pacific, Asia-Pacific regionalism, APEC,
institutionalization, New Pacific Community, New Diplomacy,
Mahathir Mohamad

Student Number : 2013-20197